
Menschen- und Grundrechte

ANKE GIMBAL

Die EU-Mitgliedstaaten schleichen um das Thema Menschen- und Grundrechte in der Europäischen Union seit Jahren – wenn nicht gar seit Jahrzehnten – wie die Katze um den heißen Brei: Bisherige Initiativen scheiterten an widerstreitenden Interessen. Die Mitgliedstaaten befürchteten Beschränkungen eigener Machtbefugnisse und insbesondere die Entwicklung der Europäischen Union vom Staatenverbund zum Bundesstaat.¹ Nun hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 unter der Federführung des Auswärtigen Amtes die Initiative zur Schaffung einer EU-Charta der Grundrechte ergriffen.² Daraufhin beschloss der Europäische Rat im Juni 1999 in Köln, dass die Erarbeitung einer Grundrechtscharta auf Unionsebene dem gegenwärtigen Entwicklungsstand der EU angemessen sei.³ Die Wahrung der Grundrechte sei Gründungsprinzip der EU und eine unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität: Hatten doch die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam in den Vertrag aufgenommen, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruhe (Art. 6 Abs. 1 EUV) – ohne diese Grundsätze im Einzelnen zu konkretisieren.

Grund- und Menschenrechte in der europäischen Innen- und Außenpolitik

In den Gründungsverträgen der EG aus den fünfziger Jahren blieben die Menschen- und Grundrechte außen vor. Zwar pocht die EU/E(W)G im Rahmen ihrer Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik gegenüber anderen Staaten schon seit den achtziger Jahren auf die Einhaltung der Menschenrechte. Abkommen mit Drittstaaten enthalten seit dieser Zeit zunehmend entsprechende Klauseln.⁴ Jährlich wird ein Bericht über die Lage der Menschenrechte (in Drittstaaten) erstellt. In der Diskussion ist auch die Zweckmäßigkeit der Errichtung einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie.⁵

Einen Grundrechtskatalog, wie er in den meisten europäischen nationalen Verfassungen zu finden ist, enthalten die Verträge über die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft nicht. Sie schließen indessen auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit bezogene „grundrechtsgleiche oder -ähnliche“ Rechte wie das Diskriminierungsverbot und die vier Grundfreiheiten betreffend den Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr ein. In diesen und anderen vertraglichen Regelungen hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) seit seiner Leitentscheidung Stauder aus dem Jahre 1969 Grundrechte „gesucht und gefunden“.⁶ Ohne

dass der EuGH sich zur Frage äußert, ob der Grundrechtsschutz Verfassungsrang hat, dienen ihm die gefundenen Grundrechte als Maßstab zur Kontrolle des Sekundärrechts. Die mittlerweile reichhaltige EuGH-Rechtsprechung zu Grundrechten orientierte sich zunächst an „allgemeinen Rechtsgrundsätzen“.⁷ Inzwischen gibt Art. 6 Abs. 2 EUV⁸ eine materiell-rechtliche Grundlage: Der EuGH berücksichtigt als Erkenntnisquellen bzw. als „allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts“ bei seinen Entscheidungen neben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Diese Entwicklung wurde sowohl von Gemeinschaftsorganen als auch von anderer Seite⁹ unterstützt. Zu nennen sind die „Gemeinsame Erklärung von Parlament, Rat und Kommission“ vom 5. April 1977,¹⁰ die „Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989“¹¹ und auch der von einem Ausschuss des Europäischen Parlaments erarbeitete Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union vom 14. Februar 1994¹².

Die Anforderungen an die künftige Grundrechtscharta

Die Argumente, welche die jetzige Aktion zur Entwicklung einer Grundrechtscharta für die Europäische Union begründen sollen, sind nicht neu. Viele lagen auch vorangegangenen Initiativen zu Grunde. Eine ausformulierte – und eventuell subjektive Rechte gebende, d.h. einklagbare – Grundrechtscharta soll nach dem Willen ihrer Befürworter, zu denen z.B. Kommissionspräsident Romano Prodi und Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin zählen,

- Bürgernähe vermitteln, indem der Bürger zum Rechtssubjekt der Gemeinschaft wird und die Rechtslage für ihn durchschaubarer und sicherer wird;
- entsprechend einer nationalen Verfassungsbeschwerde besseren Rechtsschutz gewährleisten;
- die Europäische Union durch sichtbare Wertentscheidungen und Entwirrung der einzelfallbezogenen Rechtsprechung transparenter machen;
- Europa als Wertegemeinschaft etablieren;
- die Glaubwürdigkeit der Union stärken und in diesem Zusammenhang sowohl der Identitätsbildung dienen als auch ein Signal für die Außenpolitik geben;
- der Unionsbürgerschaft einen wirklichen Gehalt geben;
- dem oft beklagten Rückfall der Europäischen Union in vordemokratische Zeiten entgegenwirken;
- daher Europa-Skeptiker vom Nutzen der Europäischen Union überzeugen und das an der geringen Wahlbeteiligung erkennbare mangelnde Interesse an Europa erhöhen.

Darüber hinaus soll die Charta nach dem Willen einiger, wie z.B. des deutschen Außenministers Joschka Fischer, zum Kern einer Europäischen Verfassung werden. Dieses umstrittene Ziel ruft alle jene Gegner auf den Plan, die schon bisher schwindende Souveränitätsbefugnisse der Mitgliedstaaten und Machtzuwachs bzw. die Entwicklung einer eigenen Staatlichkeit der Europäischen Union befürchteten.

Diese wünschen sich eine Grundrechtscharta mit vergleichbarer Unverbindlichkeit wie die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer – oder gar keine Charta. Überdies führen die unterschiedlichen Verfassungstraditionen und gegensätzlichen Vorstellungen über die Aufgaben eines Staates (hier eines Staatenbundes) zu Problemen. Manche Mitgliedstaaten kennen keinen Grundrechtskatalog in ihrer Verfassung und sperren sich gegen einen solchen in der EU als zu weitgehend.¹³

Weitere Einwände gegen eine Grundrechtscharta werfen die Fragen auf

- ob diese wie andere aus der Vielzahl von Initiativen für neue Menschenrechtstexte nicht Aktionismus zur Profilierung bei den Wählern sei;
- ob die Grundrechtscharta nicht nur zur Rechtfertigung eigener politischer Ziele diene. Ein Recht auf Arbeit, ein Existenzminimum, eine intakte Umwelt, eine angemessene Wohnung oder die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen seien vage, juristisch schwer handhabbare Prinzipien. Diese Staatsziele seien keine durchsetzbaren Rechte und dienten nicht der geforderten Klarheit;¹⁴
- warum ein weiterer Grundrechtskatalog neben den ohnehin geltenden nationalen Verfassungen (z.B. dem deutschen Grundgesetz), der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und der EMRK notwendig sei. Eine neue (einklagbare) Grundrechtscharta würde Verwirrung darüber stiften, welcher Schutzmechanismus in Anspruch genommen werden könne. Denn in Deutschland stünden sowohl die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht als auch die Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit unterschiedlichen Zulassungsvoraussetzungen, Prüfungsverfahren und Erfolgsaussichten weiterhin zur Verfügung.

Das Verhältnis zwischen Grundrechtsschutz in der EU und der EMRK

Das Verhältnis zwischen Europäischer Union und EMRK spielt in der Diskussion über Grundrechte auf europäischer Ebene eine große Rolle. Der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft fehlen die Staatsqualität. Beide können daher zum jetzigen Zeitpunkt weder Mitglied des Europarates noch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) werden. Entsprechend ablehnend haben die EuGH-Richter 1996 entschieden,¹⁵ wobei auch der Unwillen der Luxemburger EuGH-Richter eine Rolle gespielt haben dürfte, sich in das Straßburger EGMR-System einzuordnen.¹⁶

Der Zusammenhang zwischen EU/EG und EMRK ist somit über die Bindung von EU und EG an die Verträge ihrer Mitgliedstaaten nur mittelbar. Die EMRK stellt eine Quelle für allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts dar, was auch Art. 6 EUV bestätigt.¹⁷ Vor diesem Hintergrund sind die Bedenken der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hinsichtlich einer eigenen EU-Grundrechtscharta zu sehen.¹⁸ Die Versammlung empfiehlt der Europäischen Union in erster Linie den Beitritt zur EMRK. Wenn dies nicht möglich sei, sollten die EMRK-Artikel einschließlich dazugehöriger Protokolle wortgetreu übernommen und gegebenenfalls ergänzt werden. Ansonsten seien unterschiedliche Interpretationen der Bestimmungen zu befürchten.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Ausarbeitung der Charta durch den Grundrechtskonvent

Im Rahmen des Europäischen Forums am 27. April 1999 und des Europäischen Rates am 3. und 4. Juni 1999 in Köln¹⁹ einigten sich die Mitgliedstaaten über das 'Was' und 'Wie' der Ausarbeitung einer Grundrechtscharta. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen in Köln, dass die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden sollten.

Mit der Ausarbeitung der Charta beauftragte der Europäische Rat in Köln ein 62-köpfiges Gremium bestehend aus einem Vertreter des Kommissionspräsidenten, 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, 16 Mitgliedern des Europäischen und 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente. Festgelegt wurde auch, wer angehört werden sollte (Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, gesellschaftlicher Gruppen sowie Sachverständige) und wer als Beobachter bei den Tagungen des Konvents zugelassen werden würde (zwei Vertreter des EuGH, ein Vertreter des Europarates und ein Mitglied des EGMR). Während des Gipfeltreffens in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 wurden die Kölner Vorgaben konkretisiert. Zu Beginn der ersten Sitzung des Konvents am 17. Dezember 1999 wurde der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog per Akklamation zum Vorsitzenden gewählt. „Kuddelmuddel“ nannte Roman Herzog die Versammlung von 62 Delegierten. Als seine prioritäre Aufgabe bezeichnete er die Vermittlung zwischen „zögerlichen Minimalisten und euphorischen Maximalisten“.²⁰

Der Stand der Dinge

Die inzwischen vom Konvent erarbeiteten Regelungen sind unterschiedlichen Ursprungs: Der Konvent zog heran die UN-Menschenrechtserklärung, die EMRK einschließlich ihrer Zusatzprotokolle, die Rechtsprechung des EGMR, die Konventionen des Europarats, die Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere zur Unionsbürgerschaft, die Rechtsprechung des EuGH sowie die Verfassungstradition der Mitgliedstaaten.

Im Entwurf vom 5. Mai 2000²¹ entspricht der als Art. 1 vorgesehene Grundsatz der Achtung der Menschenwürde der Präambel der UN-Deklaration und den Grundsätzen des EuGH. Die in der EMRK gewährleisteten Grund- und Freiheitsrechte wurden vom Konvent im Wesentlichen – wenn auch nicht unbedingt wörtlich – in die Charta übernommen (u.a. Recht auf Leben, Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung, Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Schutz der Familie, Gedanken- und Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit). Auch die Justizgrundrechte (u.a. Garantie des Rechtswegs, Recht auf faires Verfahren, Unschuldsvermutung, Recht auf Verteidigung, Rückwirkungsverbot) wurden aus der EMRK in den Entwurf übernommen.

Die in Zusatzprotokollen zur EMRK enthaltenen Bestimmungen wurden in die Charta integriert (u.a. das Verbot der Todesstrafe und Hinrichtung aus Zusatzprotokoll 6 zur EMRK, Recht auf Eigentum). Auch aktuelle Problemstellungen, die

zur Zeit der Erarbeitung der EMRK in den fünfziger Jahren noch keine Rolle spielen, bezieht der Konvent in die neue Charta ein. Das gilt z.B. für das Recht auf physische und psychische Unversehrtheit, das im Entwurf Grundsätze für Medizin und Biologie enthält. Dazu zählen das Verbot eugenischer Methoden, das Verbot, finanzielle Gewinne aus menschlichen Körpern zu erzielen und – entsprechend der Biomedizin-Konvention – das Verbot des Klonens.

Das in den Entwurf aufgenommene Recht auf Asyl und unter bestimmten Umständen vor Ausweisung entspricht Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK und Art. 63 EGV. Nicht aufgenommen wurden dagegen dazugehörige Verfahrensvorschriften gemäß Art. 1 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK, da dieses von den wenigsten Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert worden ist. Die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK wird berücksichtigt beim Verbot der Auslieferung an Staaten, in denen die Gefahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung besteht. Das vom Konvent vorgesehene Recht auf Bildung begründet dieser mit der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten und einem entsprechenden Zusatzprotokoll zur EMRK.

Aus den Vorschriften des EG-Vertrags ergeben sich das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 255 EGV), Datenschutz (Art. 286 EGV, die EG-Datenschutzrichtlinien in Verbindung mit der entsprechenden Europaratskonvention), Gleichheitsgrundsatz und Frauenförderungsklausel (Art. 12, 13 EGV in Verbindung mit Art. 14 EMRK). Übernommen wurden Unionsbürgerrechte wie aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen (Art. 19 EGV), das Recht sich an den Bürgerbeauftragten wenden zu können (Art. 21, 195 EGV), das Recht, Petitionen einreichen zu können (Art. 21, 194 EGV) sowie das Recht auf Freizügigkeit im EU-Gebiet (Art. 18 EGV). Weiterhin sieht der Konvent das Recht eines jeden Unionsbürgers auf Gründung und Beitritt zu einer Partei auf EU-Ebene vor (und geht damit über die Regelung des Art. 191 EGV hinaus).

Neu sind ein auf der Kinderrechtskonvention des Europarats basierender Artikel zum Schutz von Kindern als Antwort auf verschiedene Eingaben an den Konvent sowie ein Artikel, der sich mit den Beziehungen des Bürgers zur Verwaltung beschäftigt. Letzterer ist die Antwort auf entsprechende Vorschläge des EG-Bürgerbeauftragten und bezieht Art. 21 EGV (freie Wahl der Unionssprache) und 253 EGV (Zwang zur Begründung von Verwaltungsakten) ein.

Vorerst offen hatte der Europäische Rat in Köln gelassen, wie die Grundrechtscharta in die EU integriert werden (in den EU/EG-Vertrag oder als Erklärung zu den Verträgen) und inwieweit (Einklagbarkeit oder politische Wirkung) bzw. gegenüber wem (EU-Organen oder auch nationale Behörden) sie verbindlich sein soll. Dies wollen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten anlässlich der feierlichen Proklamation der Charta während ihrer Tagung in Nizza im Dezember 2000 oder sogar schon in Biarritz am 13. und 14. Oktober 2000 entscheiden.

Anmerkungen

- 1 „EU-Bibel ohne echte Rechte. Herzog-Kommission beginnt mit der Arbeit an einer Grundrechtscharta“, in: SZ v. 31.1.2000, S. 1.
- 2 Arbeitsschwerpunkte des Bundesministeriums der Justiz für die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union im ersten Halbjahr 1999, Bilanz v. 30.6.1999; Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, Joschka Fischer, Bundesminister des Auswärtigen, vor dem Europäischen Parlament am 12.1.1999 in Straßburg.
- 3 Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Anhang IV zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln am 3./4.6.1999, PRES/99/1500 v. 9.6.1999.
- 4 Vgl. den Beitrag von Menck, K.W., Entwicklungspolitik, in diesem Band.
- 5 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitizes des Europäischen Rates in Helsinki, 10./11.12.1999, PRES/99/999 v. 13.1.2000.
- 6 Wie es Burkhard Hirsch, Richter am EuGH a.D., ausdrückte, vgl. Hans-Werner Rengeling, Eine Charta der Grundrechte, in: FAZ v. 21.7.1999; Vgl. zur Entwicklung und Stellung von Grundrechten und grundrechtsähnlichen Rechten in der EG bzw. EU u.a. Kingreen, Thorsten, in: Christian Callies u. Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Art. 6 EUV, Rdn. 16 ff.
- 7 Vgl. Wegener, Bernhard, in: Christian Callies und Matthias Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 220 EGV, Rdn. 28 ff.
- 8 Eingefügt in den Maastrichter Vertrag als Art. F Abs. 2 EUV.
- 9 Z.B. Hilf, Meinhard, Grundrechte für eine Europäische Verfassung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union, 1991, S. 62 ff.; Daniel Cohn-Bendit, Edith Müller und Wolfgang Ullmann, Entwurf einer Charta der Grundrechte in der Europäischen Union, in: Heinrich-Böll-Stiftung Büro Brüssel (Hrsg.), Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft, 1999, S. 93 ff.
- 10 ABl. EG 1977 Nr. C 103, S. 1.
- 11 EuGRZ 1989, S. 205; dazu B. Beutler, Die Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12.4.1989, in: EuGRZ 1989, S. 185 ff.
- 12 BR-Drs. 182/94 v. 3.3.1994.
- 13 Landfried, Christian, Die Zeit ist reif. Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben, in: FAZ v. 9.9.1999, S. 10.
- 14 Gelinsky, Katharina, Zu viele Gremien, Verträge und Instrumente verwirren. Selbst Völkerrechtlicher verlieren leicht den Überblick, in: FAZ v. 3.9.1998, S. 8; Gelinsky, Katja, Ein Luftschloss?, in: FAZ v. 28.9.1999, S. 16.
- 15 Gutachten des EuGH zum Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK, Gutachten 2/94 v. 28.3.1996, Slg. 1996, I-1759.
- 16 Vgl. die Aussage von Georg Ress, seit 1998 Richter am EGMR, zitiert nach Gelinsky, Katharina, Zu viele Gremien, Verträge und Instrumente verwirren, a.a.O.
- 17 Zum Verhältnis zwischen EU und EMRK vgl. Busse, Christian, Die Geltung der EMRK für Rechtsakte der EU, in: NJW 2000, S. 1074 ff.
- 18 „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, Parliamentary Assembly, Resolution 1210 (2000).
- 19 Schlussfolgerungen des Vorsitizes des Europäischen Rates in Köln, a.a.O.
- 20 Christian Wernicke, Herzogs Experiment, in: Die Zeit Nr. 12 v. 16.3.2000.
- 21 Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 5.5.2000, CHARTE 4284/00; vgl. auch Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 8.3.2000, CHARTE 4149/00.

Weiterführende Literatur

- Chwolik-Lanfermann, E., Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 1994.
- Heinrich-Böll-Stiftung Büro Brüssel (Hrsg.), Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft. Festschrift für Wolfgang Ullmann, 1999.
- Kugelmann, Dieter, Grundrechte in Europa, 1997.
- Losch, Bernhard und Wiltrud Christine Radau, Grundrechtskatalog für die Europäische Union, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2000, S. 84 ff.
- Toth, A.G., The European Union and human rights: the way forward, Common Market Law Review 34 (1997), S. 491.