

## Beitrag zur EU-Grundrechte-Charta

Da diese Thematik sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene eine nicht gerade unwichtige Rolle in der politischen Diskussion einnimmt, habe ich mich dazu entschlossen, eine Analyse vorzunehmen und zu schauen, ob bestehende Konventionen, Verträge, nationale Gesetze usw. Einfluß auf die Gestaltung der Charta genommen haben, insbesondere ob und welche Rechte berücksichtigt wurden. Dabei möchte ich mich als Menschenrechtler und Mitglied bei amnesty international auf die Sicht und Bandbreite einer Menschenrechtsorganisation beschränken, die Besprechung der gesamten Charta würde den hiesigen Rahmen sprengen.

Begonnen hat die Frage einer EU-Grundrechte-Charta damit, daß die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Initiative der deutschen Regierung auf dem Kölner EU-Gipfel vom 3. bis 4. Juni 1999 übereinkamen, daß *"es im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union erforderlich ist, eine Charta der Grundrechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern, auf einen bereits bestätigten und bindenden rechtlichen Rahmen gestützt"*.

Erforderlich ist dies, auch nach Meinung von Juristen wie Prof. Dr. Tomuschat der Humboldt Universität Berlin, deshalb, da keiner der drei EG-/EU-Verträge einen kompletten Grundrechtskatalog enthält. Ein Verweis in Art. 6 des EU-Vertrages auf die Europäische Menschenrechtskonvention ist für einen wirksamen Grundrechtsschutz der Unionsbürger auf Dauer allein nicht ausreichend.

Ziel des Europäischen Rates (Rat der Regierungschefs) ist es, auf der Grundlage des ihm vorgelegten Entwurfs dem Europäischen Parlament und der Kommission vorzuschlagen, auf dem Gipfeltreffen im Dezember 2000 in Nizza gemeinsam eine Charta der Grundrechte feierlich zu proklamieren. Problematisch dabei ist, daß die Charta so nicht automatisch rechtlich verbindlichen Charakter entfalten würde. Jedoch gibt es sowohl innerhalb des Konvents Bestrebungen die Charta rechtsverbindlich in die EU-Verträge aufzunehmen als auch die Zustimmung des Deutschen Bundestages vom 7. Juli 2000 zu einem entsprechenden Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung vom 11.10.2000 den Entwurf der Charta von Ende September "zustimmend zur Kenntnis genommen" und versprochen auf die Rechtsverbindlichkeit hinzuwirken. Damit wurde eine wichtige Forderung des "Forum Menschenrechte", einem Zusammenschluß 40 deutschen Menschenrechtsorganisationen u.a. amnesty international, erfüllt. Nicht unerheblichen Widerstand gibt es bezüglich der Frage, ob die Grundrechte der Charta vor dem Europäischen Gerichtshof von betroffenen Bürgern eingeklagt werden können. Gerade Vertreter Großbritanniens und Irlands äußerten sich auf einer Fachtagung vom 28. bis 29. Oktober 2000 in Trier ablehnend, da sie befürchten, daß dem Europäischen Gerichtshof durch diesen Schritt eine Machtfülle zuteil werde, welche sie nicht begrüßten. Die Einhaltung der Grundrechte werde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewährleistet, ergänzend dazu sei jeder EU-Bürger durch Verfassungsgerichte in ihrem Heimatland ausreichend geschützt.

Das Projekt, eine europäische Grundrechtscharta auszuarbeiten, nannte die amtierende Präsidentin des Bundesverfassungsgerichtes Jutta Limbach in einem Vortrag an der Universität Marburg einen „vernünftigen ersten Schritt“. Dabei müsse der Charta verbindliche Rechtswirkung zukommen. Problematisch sei, daß es für eine Verfassung, daß es sich hierbei um einen Staat handelt. Die überwiegende Mehrheit messe jedoch der Europäischen Union keine Staatsqualität zu. Limbach empfiehlt daher „auf die Funktion der Verfassung“ zu schauen. Deren Aufgabe sei es, mittels unmittelbar geltender Grundrechte öffentliche Gewalt zu begrenzen. Der Europäische Gerichtshof wird hoffentlich, ähnlich dem deutschen Bundesverfassungsgericht, die Grundrechte als objektive Wertordnung ansehen, welche auf alle Rechtsgebiete ausstrahlt.

Eine erste Fassung der Charta sollte durch ein Expertengremium ausgearbeitet und dem Europäischen Rat im Oktober 2000 vorgelegt werden. Das Gremium mit der Bezeichnung „Kon-

vent“ hat im Dezember 1999 unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten und Bundesverfassungsrichter a.D. Roman Herzog in Brüssel seine Arbeit aufgenommen und besteht aus insgesamt 62 Mitgliedern (15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs, 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Vertreter des Europäischen Parlaments und 1 Vertreter der Europäischen Kommission). Bei den Beratungen des Konvents sind 4 Beobachter anwesend (2 Vertreter des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 1 Vertreter des Europarates und 1 Vertreter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte).

Erfreulich ist, daß der Konvent nach der Festlegung durch den Gipfel ausdrücklich "sonstige Gremien, gesellschaftliche Gruppen oder Sachverständige hören" konnte. Die Anhörungen von Nichtregierungsorganisationen haben im Frühjahr 2000 stattgefunden. Das Forum Menschenrechte begrüßte mit Schreiben vom 12. April 2000 den Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 1999, eine Charta der Menschen- und Bürgerrechte auszuarbeiten, wie das Forum schon 1997 gefordert hatte. Jedoch wurde das Verfahren kritisiert, da der Zeitraum zwischen Entwurf im Oktober und Proklamation zu kurz sei, um die eingeforderte starke Bürgerbeteiligung durchzuführen, insbesondere wenn man bedenke, daß von den ca. 350 Millionen EU-Bürgern gerade mal ein paar Dutzend Experten an diesem Prozess beteiligt wurden. Weitgehend berücksichtigt wurde die Forderung nach einem stärkeren Grundrechtsschutz im Hinblick auf neuere Entwicklung wie Gentechnologie oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (z.B. Einsichtsrecht in die Erfassung persönlicher Daten bei Behörden) und Aufnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten in den Katalog. Grundsätzlich kann man feststellen, daß sowohl völkerrechtliche Verträge, wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AedMR), die Europäische Sozialcharta, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und Zusatzverträge über Bioethik beziehungsweise Datenschutz, in die Charta eingeflossen sind, als auch Verfassungsgrundsätze der EU-Mitgliedstaaten. Interessant ist, daß der Aufbau der Charta der Systematik unseres deutschen Grundgesetzes ähnelt. Nun folgend möchte ich die für amnesty international essenziellen Punkte herausgreifen:

- AedMR: # Verbot der Sklaverei in Artikel 4  
# Gleichheitsgrundsatz in Artikel 7  
# Asylrecht in Art. 14
- AEdMR und EMRK:
  - Recht auf Leben in Art. 3 AEdMR / Art. 2 EMRK
  - Folterverbot in Art. 5 / Art. 3
  - Rechtsschutz in Art. 8 / Art. 6
  - Unschuldsvermutung in Art. 11 / Art. 6
  - Freiheit und Sicherheit der Person in Art. 3 / Art. 5
  - Gewissens- und Religionsfreiheit in Art. 18 / Art. 9
  - Meinungsfreiheit in Art. 19 / Art. 10
  - Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Art. 20 / Art. 11

Aus deutscher Sicht, im Hinblick auf die Erfahrungen des Nationalsozialismus, fast schon skuril ist die Formulierung in Artikel 3 der Charta über "*das Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion (ursprüngliche Formulierung: Auswahl) von Personen zum Ziel haben*"!

Gerade beim Thema Asyl sind entscheidende Probleme, auch außerhalb der Charta, noch nicht bewältigt. Geplant ist bis zum Jahr 2004 zentrale Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik Gemeinschaftsrecht werden zu lassen, mit der Folge, daß dies für alle EU-Mitgliedsstaaten dann bindend wäre. Auf dem EU-Gipfel im Herbst 1999 im finnischen Tampere ist es leider nicht gelungen, sich innerhalb der EU auf ein einheitliches Asylsystem zu einigen, sondern nur auf eine, wenn auch aus Sicht von ai scharfe, gemeinsame Asylpolitik. Nach Einschätzung des Europäischen Kommissars für Menschenrechte Antonio Vitorino, geäußert bei einem Besuch des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre

Hilfe im Juni 2000, sei klar, daß es auf europäischer Ebene keinen individuell einklagbaren Anspruch auf Asyl geben werde.

Wenn man die vorliegende Fassung der Charta vom 28. September 2000 mit einer Fassung von August vergleicht, so ist deutlich zu erkennen, daß sowohl auf Druck von bestimmten Organisationen Rechte neu aufgenommen (z.B. Art. 22 und 25), Rechte nach herber Kritik weiter gefasst (z.B. die Medienfreiheit in Art. 11, Absatz 2) oder einfach nur deutlicher formuliert wurden (z.B. Art. 28). Insbesondere wurde der Entwurf noch einmal von Juristen überprüft, welche ja bekanntlich immer etwas auszusetzen haben.

Die Hauptarbeit von amnesty international zur Grundrechte-Charta wird vom gemeinsamen ai-Büro der europäischen Sektionen mit Sitz in Brüssel geleistet. Neben der räumlichen Nähe zum Konvent und den europäischen Institutionen ergibt sich dies aus der Notwendigkeit, als international tätige Menschenrechtsorganisation europaweit eine einheitliche Position zu vertreten. Dabei stellen wir 2 Hauptforderungen:

- 1) Minimale Standards erhalten, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention
- 2) Gewährleistung von Rechten nicht nur für Unionsbürger sondern auch für Bürger außerhalb Europas

Im Ergebnis stellt die Charta einen geglückten Kompromiß dar, teilweise wird dem Europäischen Rat jedoch Kompetenzüberschreitung hinsichtlich der Zuständigkeit von Mitgliedstaaten vorgeworfen. Sollte die Rechtsverbindlichkeit der Charta letztendlich doch erreicht werden, ist dies eine gute Grundlage auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung.

**Weitere Informationen gibt es im Internet:**

<http://ue.eu.int/de/summ.htm> (Homepage des Europäischen Rates)

<http://europa.eu.int> (Homepage Europäische Union)

<http://www.jochen-birk.de/eu-charta.htm>

*Rechtsreferendar Jochen Birk*