

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

JÜRGEN MEYER / MARKUS ENGELS

Einen weiteren Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung – zweifelsohne hat die Europäische Union (EU) ihn mit der Charta der Grundrechte getan. Dabei wird nicht nur der Inhalt der Charta einen entscheidenden Einfluss auf das zukünftige Gesicht der Union haben, auch die Methode ihrer Erarbeitung hat erhebliche Auswirkungen auf die anstehenden Änderungen der Europäischen Verträge. Damit schreitet die Parlamentarisierung der Union weiter voran, und die EU macht deutlich, dass sie eine Werte- und nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft ist.¹

Die Entstehung der Charta

Mit dem Kölner Beschluss des Europäischen Rates vom 3./4. Juni 1999 hatte die erst ein halbes Jahr im Amt befindliche deutsche Bundesregierung eines der ersten im rot-grünen Koalitionsvertrag enthaltenen europapolitischen Ziele² durchsetzen können: die Schaffung einer Charta der Grundrechte für die Europäische Union. Im Kölner Beschluss der Staats- und Regierungschefs heißt es hierzu: „Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Union die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden sollten.“³

Mit diesem Beschluss war das jahrelange Bemühen unterschiedlicher Akteure zur Erreichung einer solchen Charta mit Erfolg gekrönt worden.⁴ Auslösendes Moment für den Beschluss war einerseits, dass der weit vorangeschrittene Integrationsstand der EU einer Flankierung durch ausformulierte Grundrechte bedürfe. Andererseits sollte die Charta dazu benutzt werden, der stärker werdenden Europaskepsis zu begegnen, die ihren Höhepunkt in den Korruptionsvorwürfen gegen die Europäische Kommission fand und schließlich zum Rücktritt der Kommission führte.

In Köln wurde beschlossen, dass bereits der nächste ordentliche Europäische Rat die Details der Erarbeitung der Charta bestimmen sollte. Daraufhin legten die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel in Tampere die Zusammensetzung „des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta“⁵ fest. Der Konvent, wie er sich selbst bei seiner zweiten Sitzung⁶ nannte, setzte sich aus 30 Vertretern der nationalen Parlamente, 16 Vertretern des Europaparlaments, 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und einem Beauftragten des Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen. Damit bestand der Konvent fast zu drei Vierteln aus Parlamentariern.

Diese Zusammensetzung kann als revolutionär bezeichnet werden, vor allem wenn man das gängige Verfahren der europäischen Gipfel als Vergleich heranzieht, bei dem die Regierungschefs und Außenminister hinter verschlossenen Türen um die Änderungen der Europäischen Verträge feilschen.

Die Gründe, warum man von Seiten der Regierungschefs eine solche weitgehende parlamentarische Beteiligung zuließ, lassen sich nur vermuten. Diese Vermutungen bestätigen sich aber zunehmend in der aktuellen Debatte um die Zusammensetzung des kommenden Verfassungskonvents. So war man zunächst davon ausgegangen, dass der Konvent nur einen Entwurf der Charta erarbeiten sollte, den man – im Zweifel – noch im Europäischen Rat korrigieren könnte. Diese Hoffnung des Rates erfüllte sich nicht, da der Konvent einen Entwurf der Charta vorlegte, der sowohl durch seine inhaltliche Plausibilität überzeugte und in der interessierten Öffentlichkeit breite Zustimmung fand, als auch durch seinen Kompromisscharakter ein erneutes Aufschüren des Gesamtpakets nahezu unmöglich machte. Weiterhin wollte der Europäische Rat im Hinblick auf die Vorwürfe, dass die EU undemokratisch und „exekutivlastig“ sei, eine breitere Beschlussbasis herstellen. Dies schien „ungefährlich“, da Grundrechte ein vermeintlich „weiches“ Thema darstellen.

Nach dem Beschluss von Tampere und der daraufhin vollzogenen innerstaatlichen Benennung der Delegierten nahm der Konvent am 17. Dezember 1999 in Brüssel seine Arbeit auf. Es folgten 18 Sitzungen, in denen es dem Konvent gelang, bis zum 2. Oktober 2000 eine Schlussfassung der Charta vorzulegen. Dabei bemühte er sich kontinuierlich, eine transparente Arbeitsweise zu etablieren: So waren alle Sitzungen in Brüssel für die Öffentlichkeit zugänglich. Alle Dokumente, die der Konvent als Arbeitsgrundlage hatte oder die an den Konvent gerichtet wurden, waren im Internet einsehbar. Und es gab sowohl nationale als auch europaweite Anhörungen der Zivilgesellschaft, die dabei ihren inhaltlichen Forderungen Nachdruck verleihen konnte.

Der Konvent tagte ausschließlich im Plenum und nicht in Arbeitsgruppen. Vorbereitet wurden die Sitzungen durch das Präsidium, in dem neben dem Vorsitzenden des Gesamtkonvents (und der Regierungsbeauftragten), dem deutschen Regierungsvertreter Roman Herzog, auch die Vorsitzenden der nationalen Parlamentarier, Gunnar Jansson, und des Europaparlaments, Inigo Mendez de Vigo, und der Vertreter der Europäischen Kommission, Antonio Vitorino, saßen.

Vor den ordentlichen Konventssitzungen tagten die drei Großgruppen (Vertreter der nationalen Parlamente, des Europaparlaments und der Regierungschefs). Bei diesen Sitzungen informierten die jeweiligen Vorsitzenden über die Vorschläge des Präsidiums, und es wurden erste Aussprachen über den Inhalt der Charta geführt.

Der maßgebliche Ort der Diskussionen war aber zweifellos das Plenum des Konvents. Hier trafen die unterschiedlichen Auffassungen zum Teil heftig aufeinander, und hier war auch der Ort, an dem Kompromisse geschlossen wurden. Alle Entscheidungen wurden im Konsens angenommen, mit Ausnahme der Namensgebung des Konvents gab es also keine Abstimmungen. Ebenso gelang es dem Konvent, ohne eine Geschäftsordnung zu arbeiten. Als Grundlage dienten vor allem die Beschlüsse der Gipfel in Köln und Tampere.

Am 2. Oktober 2000 schloss der Konvent seine Arbeit ab und übergab den Staats- und Regierungschefs auf ihrem informellen Gipfel in Biarritz am 13./14. Oktober 2000 den Entwurf der Charta. Allerdings hatte sich bereits innerhalb des Konvents eine breite Mehrheit dafür gefunden, dass an etwaigen Änderungen am Chartatext der Konvent beteiligt werden müsste. Diese Frage hatte aber keine Relevanz, da das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission am 7. Dezember 2000 in Nizza den Entwurf der Charta „feierlich proklamierten“ und damit keinerlei Änderungen am Wortlaut vornahmen.

Diese Proklamation in Nizza war bereits im Kölner Beschluss vorgesehen worden. Sie führte zur politischen Selbstverpflichtung der Akteure, aber noch nicht zur Rechtsverbindlichkeit des Textes. Der Europäische Rat in Nizza bestätigte das in Köln vereinbarte weitere Verfahren, in dem die „Tragweite der Charta zu einem späteren Zeitpunkt geprüft“ werden sollte.⁷ Die Rechtsverbindlichkeit der Charta muss folglich im Zusammenhang mit der Verfassungsfrage noch geklärt werden.

Der Inhalt der Charta

Schon in Köln hatten die Staats- und Regierungschefs drei Körbe von Grundrechten vorgesehen und unterschieden, die in die Charta aufgenommen werden sollten. So sollten erstens die Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten enthalten sind, ebenso in die Charta aufgenommen werden, wie zweitens die Unionsbürgerrechte und drittens die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Letztere sollten aus der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer destilliert werden. Während einzelne Vertreter des Konvents sich ihre Aufgabe insofern leicht machen wollten, als sie beispielsweise im Bereich der so genannten Freiheitsrechte nur den Wortlaut der EMRK übernehmen wollten, erinnerten andere Delegierte immer wieder daran, dass auch bei diesen Rechten die Auslegung des zuständigen Gerichtshofes (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg) und die Verfassungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssten. Die letztgenannten Vertreter der aufwändigeren Methode setzten sich durch, mit dem Ergebnis, dass die Charta das modernste Menschenrechtsdokument ist, das derzeit vorliegt. So wird beispielsweise in der Charta das bekannte Recht auf körperliche Unversehrtheit explizit auch auf den Bereich der Biotechnologie ausgedehnt (Verbot des reproduktiven Klonens), es existiert ein Recht auf Datenschutz, und der Gleichstellungsartikel geht weit über das einfache Diskriminierungsverbot zwischen Frauen und Männern hinaus.

Ebenso sind die wirtschaftlichen und sozialen Rechte gleichberechtigt mit den bürgerlichen und politischen Rechten in dem Dokument enthalten, wodurch das Postulat der Unteilbarkeit und gegenseitigen Bedingtheit der Menschenrechte eine eindrucksvolle Bestätigung erfährt. Wenn die Rechtsverbindlichkeit der Charta erreicht ist, besteht damit erstmals die Chance, dass ein europäisches Gericht bei allen Entscheidungen auch die sozialen Auswirkungen berücksichtigen muss. Damit ist

die Charta auch Sinnbild des typisch europäischen Sozialmodells, welches sich neben der Freiheit und Gleichheit auch durch den Rechtsgrundsatz der Solidarität auszeichnet. Die Charta beginnt mit einer Präambel und ist im Weiteren in sieben Kapitel gegliedert:

- Kapitel I (Art. 1-5) ist mit der „Würde des Menschen“ übertitelt und enthält in Artikel 1 – fast gleichlautend mit dem deutschen Grundgesetz – das wichtigste Menschenrecht, das Recht auf Unverletzlichkeit der menschlichen Würde.
- Kapitel II (Art. 6-19) enthält die Freiheitsrechte, wie das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Ebenso sind in diesem Kapitel das Recht auf Bildung und das Recht zu arbeiten enthalten.
- Kapitel III (Art. 20-26), welches mit „Gleichheit“ überschrieben ist, enthält einen sehr weitgehenden Nichtdiskriminierungsartikel, die Rechte der Kinder, der Älteren und von Menschen mit Behinderung.
- Kapitel IV (Art. 27-38) trägt den Titel „Solidarität“. Die Rechte in diesem Kapitel waren besonders umstritten. Erst der Hinweis darauf, dass diese Rechte denselben abwehrrechtlichen Charakter besitzen wie die so genannten Freiheitsrechte,⁸ brachte im Konvent bei den sozialen Rechten den Durchbruch.⁹ Damit ist endlich klargestellt, dass soziale Menschenrechte selbstverständlich ebenso einen justiziablen Kern haben wie alle anderen Menschenrechte auch. In dem Kapitel sind Arbeitnehmerrechte ebenso enthalten wie das Recht auf soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz. Ebenso enthält die Charta an dieser Stelle die Zielbestimmungen, dass die Politiken der Union ein hohes Niveau beim Umwelt- und Verbraucherschutz sicherstellen müssen.
- Kapitel V (Art. 39-46) enthält die Bürgerrechte der Unionsbürger. Bei der Entscheidung darüber, ob Rechte als Menschen- oder als Bürgerrechte eingeordnet werden sollten, orientierte der Konvent sich an den einschlägigen internationalen Menschenrechtsdokumenten. Damit konnte erfolgreich denjenigen Bestrebungen begegnet werden, die eine Vielzahl von Rechten nur als Bürger- und nicht als Menschenrechte formulieren wollten. Das Kapitel enthält auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu Kommunalwahlen, das neue Recht auf eine „gute Verwaltung“ und das Recht auf konsularischen Schutz.
- Kapitel VI (Art. 47-50) ist mit „Justizielle Rechte“ überschrieben und enthält die klassischen Rechte von Beschuldigten und Angeklagten. Darüber hinaus sind als neue Aspekte das „Recht auf Verteidigung“ und auf Prozesskostenhilfe in dem Kapitel enthalten.
- Da man die Charta benutzerfreundlich formulieren wollte, entschied man sich, die Bestimmungen zum Anwendungsbereich und Schutzniveau in einem gesonderten, horizontalen Kapitel aufzunehmen. Deshalb ist Kapitel VII (Art. 51 -54), das den Titel „Allgemeine Bestimmungen“ trägt, ein Querschnittskapitel, dessen Artikel Anwendung auf die gesamte Charta finden.

Auf dem Weg zu einer Europäischen Verfassung

Die Europäische Union hat mit der im Vertrag von Nizza enthaltenen Erklärung zur „Zukunft der Union“ die kommenden Aufgaben der Union definiert. So sollen bis 2004 der Status der Grundrechtecharta, die Frage der vertikalen Kompetenzabgrenzung (also die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten), die Rolle der nationalen Parlamente und die Vereinfachung der Verträge geklärt werden. Damit zusammenhängend führt kein Weg daran vorbei, dass auch die Frage der horizontalen Kompetenzen, also die Gewaltenteilung zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission, geklärt wird.

In diesen Bereichen Entscheidungen zu treffen, wird deshalb schwierig, da es dabei ganz wesentlich um Machtfragen geht:

Was verbleibt den Regionen und dem Nationalstaat an Kompetenzen, und was darf die Union regeln? Wie ist das Verhältnis zwischen Rat, Parlament und Kommission? Welche Rolle haben die nationalen Parlamente, eine Frage, an der beispielsweise in Deutschland nach seiner Verfassung und der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kein Weg vorbei führt? Soll die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich werden und damit den Handlungsspielraum der europäischen Organe einschränken? Und schließlich: Welches Gremium soll eingesetzt werden, um all diese Fragen zu klären? Soll es die klassische Regierungskonferenz sein, oder sollte erneut ein Konvent, angelehnt an den Grundrechtekonvent, eingesetzt werden?

Um mit der letzten Frage zu beginnen: Das Konventsmodell ist für die Bearbeitung all dieser Fragen bestens geeignet, da nach allgemeiner und zutreffender Auffassung die Methode der Regierungskonferenz nach Nizza an ihr Ende gekommen ist.¹⁰ Da es um Zukunftsfragen der Union geht, die weit reichende Auswirkungen auf die regionalen und nationalen Zuständigkeiten haben, müssen die Menschen, die davon betroffen sind, weitestgehend einbezogen werden. Deshalb sind die Vertreter des Volkes, die Parlamente, gefragt. Es muss einen öffentlichen Diskurs darüber geben, wie wir uns die Zukunft Europas vorstellen. Daran müssen sich möglichst viele beteiligen, was durch das Konventsmodell sichergestellt werden kann. Diese Meinung ist in Europa weitgehend unumstritten,¹¹ so dass damit gerechnet werden kann, dass es auf dem europäischen Gipfel im belgischen Laeken zu der Entscheidung für die Einrichtung eines Konvents kommen wird.

Dass ein solcher Konvent unabhängig agieren können muss, ist selbstverständlich. Keinerlei Lenkungsgremium oder „Rat der Weisen“ darf zwischen den Konvent und die Regierungschefs geschaltet werden. Denn dies würde in der öffentlichen Wahrnehmung den Konvent als Ganzes diskreditieren und den „Europafrust“ der Menschen noch fördern.

Dabei sollten bei der Einrichtung eines Verfassungskonvents die Erfahrungen aus dem Grundrechtekonvent berücksichtigt werden. So ist beispielsweise eine Verfahrensordnung, die Abstimmungsmodalitäten enthält, für die Arbeit und die Entscheidungsfindung hilfreich. Man wird bei komplexen Fragen nicht immer einhellig entscheiden können. Wenn der Konvent sich aber bei einzelnen Fragen nicht einigen kann, muss es möglich sein, dass er dem Rat verschiedene Optionen mit

einem klaren Abstimmungsbild vorlegt. Dabei sollte aber für ein Minderheiten-votum ein Quorum vorgesehen werden, damit nicht eine einzelne Gegenstimme reicht, damit die von einer großen Mehrheit getragenen Vorschläge durch andere Optionen abgeschwächt werden. Die Kandidatenländer, mit denen bereits verhandelt wird und in denen die Verfassung deshalb in naher Zukunft gelten soll, müssen mit mindestens einem Delegierten und nicht lediglich als Beobachter oder mit nur beratender Stimme beteiligt werden.

Ebenso sollte ein Weg gefunden werden, dass die Sitzungen des Konvents – angelehnt an parlamentarische Verfahren – wöchentlich stattfinden, so dass es zu einer effektiven Beratung und Fraktionsbildung kommen kann. Insofern müssen die Parlamente und Regierungen Delegierte auswählen, die über das nötige Zeitbudget verfügen, um ihren Verpflichtungen aus dem Konventsgeschäft nachzukommen.

Dass die Grundrechtecharta in den neuen Vertrag – die Verfassung – aufgenommen werden muss, liegt auf der Hand. Durch die Aufnahme in die Verträge muss sie rechtsverbindlich werden, selbst wenn der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Charta schon ohne formale Rechtsverbindlichkeit zur Urteilsfindung heranzieht.¹² Die Europäische Union, die immer mehr Zuständigkeiten bekommen hat, bedarf eines effektiven Grundrechtsschutzes. Die Bürger müssen die Möglichkeit haben, sich direkt gegen Maßnahmen der europäischen Institutionen wehren zu können, so wie das beispielsweise in Deutschland gegenüber nationalen Institutionen mittels Verfassungsbeschwerde möglich ist. Die Charta muss sich dabei selbstverständlich auf alle EU-Maßnahmen und Kompetenzen erstrecken, das heißt auf die so genannte zweite und dritte Säule ebenso wie auf Institutionen wie Europol.

Damit ist auch gesagt, dass es einen direkten Klageweg für den Einzelnen in der EU geben muss. Das Verfahren vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof reicht hierfür nicht, selbst wenn die Union – was zu begrüßen wäre – der EMRK beitreten würde.¹³ Denn in der EMRK sind die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, ebensowenig enthalten, wie die sozialen Grundrechte. Damit ist der Straßburger Gerichtshof zwar ein wichtiges völkerrechtliches Instrument für die internationale Menschenrechtsüberwachung, die EU braucht aber ein eigenes Instrumentarium, das sie beispielsweise durch eine spezielle Grundrechtskammer des EuGH schaffen könnte.

Die Frage der vertikalen Kompetenzabgrenzung, das heißt die Zuständigkeitsverteilung zwischen Brüssel, den Mitgliedstaaten und den Regionen, ist sicher die schwierigste Frage, über die gesprochen werden muss. Hier hat es Vorschläge gegeben, eine an das Grundgesetz angelehnte ausschließliche beziehungsweise konkurrierende Zuständigkeit zwischen den unterschiedlichen Ebenen festzulegen. Die Vorstellung ist, dass anhand eines festgelegten Kompetenzkatalogs genau identifiziert werden kann, wer für was zuständig ist. Doch der Versuch, eine klare Zuschreibung der Kompetenzen vorzunehmen, muss vermutlich scheitern. Erstens enthalten die Europäischen Verträge bereits jetzt zum Teil äußerst detaillierte Kompetenzzuschreibungen, welche die Verträge übrigens fast unlesbar machen. Zweitens ist es ein Trugschluss, dass in Deutschland eine scharfe Trennung der Politikfelder zwischen den unterschiedlichen Ebenen stattfindet. Ebensowenig in Europa:

Der Bildungsbereich, für den die deutschen Bundesländer die Hoheit besitzen, ist bereits heute teilweise europäisch geregelt.

Deshalb bietet es sich an, mit Generalklauseln zu arbeiten, in denen versucht wird, das politische Gemeinwesen zu strukturieren. Die Konzepte des Föderalismus und der Subsidiarität bieten sich hier an. Grundsätzlich können die Akteure, die der Union eine Kompetenzüberschreitung vorwerfen, dies durch den EuGH klären lassen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich beispielsweise erst jüngst erfolgreich gegen die Tabakrichtlinie gewehrt und dies mit der fehlenden Zuständigkeit der Union begründet.

Bei der Frage der horizontalen Gewaltenteilung, also der Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat, Europaparlament und Kommission, ist in den letzten Monaten eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden. Vor allem die von dem französischen Premierminister Jospin entwickelten Vorstellungen und die als Schröder-Vorschläge bezeichneten Überlegungen sind besonders weiterführend und dokumentieren gleichzeitig die Bandbreite der unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

Im Kern geht es bei der institutionellen Neugestaltung um die Frage, ob integrative oder intergouvernementale Institutionen gestärkt werden sollen. Wollen wir ein stärkeres Europaparlament, oder soll der Ministerrat, der als genuin europäische Institution kaum wahrzunehmen ist, noch mehr entscheiden dürfen? Soll die Europäische Kommission eine starke Exekutive sein, bei der der Kommissionspräsident vom Europaparlament gewählt wird?

Im künftigen Konvent müssen alle Vorschläge ergebnisoffen geprüft werden. Gleichwohl ist offensichtlich, dass der Intergouvernementalismus Defizite aufweist: So führt eine Ausweitung der Zusammenarbeit der Regierungen unweigerlich zu einem Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und konterkariert damit die Idee der europäischen Einigung. Gerade für die Beitrittskandidaten muss es befremdlich erscheinen, dass – wenn sie den lang erhofften Beitritt endlich vollzogen haben – sie sich mit einer Mitgliedschaft erster und zweiter Klasse konfrontiert sehen.

Weiterhin weist die intergouvernementale Zusammenarbeit demokratische Defizite auf, weil die Regierungen zugleich legislativ und exekutiv tätig sind und nur schwer von ihren nationalen Parlamenten – geschweige denn vom Europaparlament – kontrolliert werden können. Fehlende Transparenz bei der Entscheidungsfindung – die europäischen Räte tagen beispielsweise auch bei ihrer Gesetzgebungstätigkeit hinter verschlossenen Türen – führt zu Unbehagen in der Bevölkerung, das sich schnell gegen die EU als Ganzes richten kann.

Zur weiteren Vergemeinschaftung gibt es kaum Alternativen. Ende des Jahres vollzieht die EU einen nun auch für die Bürger sichtbaren Schritt, wenn die Münzen und Scheine des Euro eingeführt werden. Eine Wirtschafts- und Währungsunion braucht aber auch eine politische Union. Gerade im Bereich der Innen- und Rechtspolitik, bei der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik, beim Verbraucher- und Umweltschutz muss die Union als Ganzes auftreten. Um aber das gemeinsame Auftreten transparent und nachvollziehbar zu machen, bedarf

es einer Verfassung. Jeder muss nachlesen können, wie in Brüssel entschieden wird. Dies ist ein Gebot der Demokratie.

Dass dadurch kein europäischer Superstaat entsteht, liegt auf der Hand. Welches Land in Europa könnte seine Nationalstaatlichkeit aufgeben wollen? Verfassungen enthalten nach kontinentaleuropäischem Verständnis vor allem zwei Dinge: festgeschriebene Grundrechte und Regelungen zur Organisation eines Gemeinwesens. Beide Elemente sind in der EU bereits vorhanden. Die Europäische Grundrechtecharta liegt ebenso vor, wie es Organisationsprinzipien der EU gibt. Dies nachvollziehbar in einem Dokument zusammenzufassen, ist das ambitionierteste und spannendste Projekt der kommenden Jahre.

Anmerkungen

- 1 Meyer, Jürgen: Die EU ist eine Wertegemeinschaft, in: ZRP 2000, S. 114–116.
- 2 Siehe Koalitionsvertrag der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998, Kapitel IX („EU-Initiativen“).
- 3 Europäischer Rat (Köln) vom 3./4. Juni 1999; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 71.
- 4 Eine Auflistung der einzelnen Initiativen findet sich in: Deutscher Bundestag (Anm. 3), S. 8 ff.
- 5 Europäischer Rat (Tampere) vom 15./16. Oktober 1999; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Deutscher Bundestag (Anm. 3), S. 73.
- 6 Siehe Protokoll der zweiten Sitzung des Konvents zur Erarbeitung einer EU-Charta der Grundrechte vom 1. Februar 2000, in: Deutscher Bundestag (Anm. 3), S. 219.
- 7 Europäischer Rat (Nizza) vom 7.–9. Dezember 2000; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Deutscher Bundestag (Anm. 3), S. 77.
- 8 Vgl. zur Gleichwertigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte: Engels, Markus: Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerde? Zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, München 2000.
- 9 Einen Zwischenstand in Bezug auf den Streit um die sozialen Rechte geben: Meyer, Jürgen, Markus Engels: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?, in: ZRP 2000, S. 368–371.
- 10 Vgl. u.a. „Was vom Reste übrig bleibt“, in: Süddeutsche Zeitung vom 7.12.2000 und „Europaparlament zeigt sich enttäuscht von Nizza“, in: Die Welt vom 13.12.2000.
- 11 Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner Regierungserklärung zum Göteborger Gipfel am 21. Juni 2001 den Konvent ausdrücklich als Modell erwähnt; der französische Premierminister Lionel Jospin hat gleiches in seiner Rede vom 28. Mai 2001 getan; und auch Bundespräsident Johannes Rau warb nachdrücklich am 4. April vor dem Europaparlament für das Konventsmodell.
- 12 Dies kann der EuGH allein schon als Auslegungshilfe über den geltenden Art. 6 EUV. Auch in dem Schlussantrag des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (Rs. C-173/99) vom 8. Februar 2001 findet sich ein Verweis auf die Charta.
- 13 Die EMRK bietet einen effizienten Menschenrechtsschutz, der eine völkerrechtliche Grundlage hat. Die EU als „Gebilde eigener Art“ (Staatenverbund, Föderation von Nationalstaaten) benötigt über dieses völkerrechtliche System hinaus ein genuin eigenes System der Menschenrechtsüberwachung. Erst dadurch wird Herrschaftsausübung, beispielsweise bei Rechtssetzungsakten, legitim. Inzwischen wird fast allgemein anerkannt, dass der Begriff der Verfassung keinen Staat und schon gar keinen Superstaat voraussetzt.