

Eurokolleg

45 (2001)

Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?

Von Markus Engels

- Die Grundrechtecharta als ethisches Fundament der EU
- Der Grundrechtsschutz in Europa
- Von Köln bis Nizza: Der Entstehungsprozess der Grundrechtecharta
- Das Verfahren zur Erarbeitung der Charta
- Der Inhalt der Charta
- Die Kritik an der Charta
- Die Rechtsverbindlichkeit der Charta: Pro und Contra
- Die Charta als Grundstein einer europäischen Verfassung?
- Anhang: Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Zusammenfassung

1. Zweifellos existiert durch das Zusammenspiel der nationalen Verfassungen, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und der Europäischen Menschenrechtskonvention in Europa ein komplexer und effizienter Grundrechtsschutz.

2. Trotz des vorhandenen europäischen Grundrechtssystems ist beim derzeitigen Integrationsstand der Union eine kodifizierte EU-Grundrechtecharta notwendig. Die legislativen Akte der EU wirken unmittelbar in den Mitgliedstaaten, so dass ein ausformulierter Grundrechtskatalog notwendig für die Legitimität dieser Akte ist.

3. Die nationalen Verfassungen und die Europäische Menschenrechtskonvention können den Bürgern gegen Rechts-

akte der Union keinen ausreichenden Grundrechtsschutz liefern.

4. Mit dem Kölner Beschluss des Europäischen Rates von Juni 1999 sind die jahrelangen Bemühungen um die Etablierung einer europäischen Grundrechtecharta von Erfolg gekrönt worden. Mit dem Tampere-Beschluss der Staats- und Regierungschefs von Oktober 1999 wurde ein Gremium zur Erarbeitung der Charta eingesetzt, der Konvent, das schon allein durch seine Zusammensetzung eine Stärkung des Parlamentarismus in Europa bedeutet.

5. Dem Konvent ist es gelungen, in sehr kurzer Zeit einen Entwurf einer Grundrechtecharta vorzulegen und durch seine transparente Arbeitsweise große Teile der Zivilgesellschaft in den Entstehungsprozess der Charta einzubeziehen.

6. Die 54 Artikel der Charta stellen den modernsten Grundrechtekatalog dar, der derzeit international vorliegt. Dies ist nicht nur daran abzulesen, dass die gesamte Charta geschlechtsneutral formuliert ist und überdies eine Reihe von neuen und modernen Grundrechten enthält, sondern auch daran, dass durch die gleichberechtigte Aufnahme der sozialen Rechte, das Postulat der Unteilbarkeit und gegenseitigen Bedingtheit der Menschenrechte eine eindrucksvolle Bestätigung erfahren hat. Trotz mancher Befürchtungen in dieser Richtung, wird die Charta keine kompetenzerweiternde Wirkung für die Union haben.

7. Nur eine rechtsverbindliche Charta kann die Bindung der Menschen mit dem europäischen Projekt fördern und damit eine identitätsstiftende Wirkung

entfalten. In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden, die Aufnahme der Charta in die europäischen Verträge nicht über das gängige Verfahren der Vertragsrevision zu vollziehen, sondern ein europaweites Referendum hierüber zu initiieren.

8. Zusammen mit der bestehenden europäischen Kompetenzverteilung, die in den Verträgen enthalten ist, bildet die Grundrechtecharta – wenn sie rechtsverbindlich ist – die Verfassung der Europäischen Union. Es ist aber ein Gebot der Transparenz, dass ein einzelnes Dokument vorgelegt wird, in dem für die Bürger nachvollziehbarer die europäischen Entscheidungsabläufe enthalten sind. Insofern liegt die Erarbeitung einer europäischen Verfassungsurkunde in der Logik der weiteren Integration.

1. Die Grundrechtecharta als ethisches Fundament der EU

Die Europäische Union steht inmitten einer historischen Zäsur: Nicht nur, dass mit der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, der **Etablierung einer zweiten und dritten Säule** (justitielle Zusammenarbeit und gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der Einführung einer EU-Bürgerschaft ein supranationales Gebilde entstanden ist, das weit über alle bekannten Formen eines Staatenbundes hinausgeht. Gleichzeitig wird die Union mit der **Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa** die europäische Einheit vollenden, die als Auswirkung des zweiten Weltkrieges eine Unterbrechung erfahren hatte. Dabei spielt die Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta eine entscheidende Rolle. Denn hierdurch dokumentiert die EU, dass sie nicht nur eine Wirtschafts- sondern vor allem eine **Wertegemeinschaft** ist, was sich nicht zuletzt auch in dem äußerst umstrittenen Boykott gegenüber Österreich gezeigt hat.

Mit der Grundrechtecharta soll sich „Europa als Wertegemeinschaft“ profilieren können und mehr Bürger Nähe zur EU geschaffen werden.

Nach innen soll die Charta die **Identifikation der Bürger mit dem „Projekt Europa“** befördern und die Legitimität legislativer Akte erhöhen; nach außen soll sie **Auskunft über das spezifische Grundrechtsverständnis der Union** geben und damit auch als ethischer Pfeiler der Außenbeziehungen dienen. Dies war das Signal, welches im Dezember 2000 vom Europäischen Gipfel in Nizza ausging, der sich ansonsten vor allem mit den sogenannten drei „left-overs“ des Amsterdamer Vertrags (Ausweitung der qualifizierten Mehrheit, Stimmengewichtung im Rat, Größe der Kommission) zu beschäftigen hatte.

Nicht nur der Text selbst und die Methode zur Erarbeitung der Charta werden Auslöser für rechtliche und rechtspolitische Debatten sein, sondern – viel grundsätzlicher – die Fragen der **Finalität der Union** und einer Europäischen Verfassung sind eng mit dem Chartaentstehungsprozess verbunden.

2. Der Grundrechtsschutz in Europa

Der Grundrechtsschutz in Europa ist vergleichsweise kompliziert, wiewohl gerade diese Komplexität dazu beiträgt, dass ein besonders effektiver Grundrechtsschutz der Menschen si-

chergestellt ist. Je nach Zuständigkeit existiert in Europa auf drei unterschiedlichen Ebenen ein Grundrechtsschutz, der anhand der folgenden Tabelle abzulesen ist:

Tabelle 1: Der Grundrechtsschutz der Bürger in Europa

	Grundrechtsschutz der Bürger in Europa durch		
Ebene	Nationalstaat ↓	EU ↓	Völkerrecht ↓
Quelle	nationale Verfassungen und z.T. Landesverfassungen	Europäische Grundrechtecharta (GRC)	Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)
Überwachung durch	nationale Gerichte und nationale Verfassungs- gerichtsbarkeit (z.B. BverfG)	Europäischer Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg (bei Rechtsverbindlichkeit der GRC)	Europäischer Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in Straßburg
Bindung der	nationalen Gewalten, d.h. Legislative, Exekutive, Gerichtsbarkeit	Organe und Einrichtungen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von europäischem Recht	Mitgliedstaaten des Europarates (völkerrechtlich)

Die nationalen Verfassungen

Spätestens seit der französischen Revolution setzte sich zunehmend der Gedanke durch, dass die Ausübung von Herrschaft nur dann legitim ist, wenn sie an Grundrechte gebunden ist. Nicht mehr die herrschaftliche Willkür und das fürstliche Gnadentum, sondern die Positivierung von Grund- und Menschenrechten sind es, die im 19. und 20. Jahrhundert einen wesentlichen Kern bei der Formulierung von nationalen Verfassungen in Europa darstellen. Dieser Prozess ist in Europa spätestens mit der Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten – und der damit verbundenen Neuformulierung ihrer Verfassungen – abgeschlossen.

Während auf der einen Seite – in Mittel- und Osteuropa – die Bemühungen um Demokratisierung und Souveränitätsgewinn noch bis ans Ende des 20. Jahrhunderts andauerten, haben sich die westeuropäischen Staaten zu einem supranationalen Staatenverbund, der EG später zur EU, zusammengeschlossen. Damit verfügen bis auf wenige Ausnahmen (Großbritannien und Österreich) alle europäischen Staaten über kodifizierte und äußerst sichtbare Grund- und Menschenrechtskataloge in ihren Verfassungen.

In der **Bundesrepublik Deutschland** sind es vor allem die Artikel 1 bis 20, die wichtige Grundrechte enthalten und die – nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – in der Bevölkerung am be-

kanntesten sind. Die wesentlichen Grundrechte sind in Deutschland gemäß Artikel 79 Absatz 3 GG einer Änderung enthoben, d. h. sie können noch nicht einmal über eine verfassungsändernde Mehrheit geändert werden. Damit ist auf der nationalen Ebene der Grundrechtsschutz zumindest *de jure* sichergestellt.

Grundrechte in der EU vor der Entwicklung der Grundrechtecharta

Eine ausformulierte Grundrechtecharta, die von allen EU-Organen anerkannt ist, liegt erst seit dem Gipfel von Nizza vor. Trotzdem ist schon früher in der wissenschaftlichen Literatur von einer Grundrechtecharta der EU gesprochen worden, die vor allem auf der Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs** (EuGH) basiert, d. h., die dieser vor allem über **Richterrecht** entwickelt hat.

Insofern war es folgerichtig, dass der Europäische Rat, der den Auftrag zur Formulierung der Charta erteilt hatte, davon sprach, dass durch die jetzt vorliegende Grundrechtecharta die bereits **bestehenden Grundrechte** innerhalb der EU **sichtbarer** gemacht werden sollten.

Allerdings hat auch der EuGH erst Ende der **60er Jahre** mit einer sichtbaren Grundrechtsprechung begonnen. Dieser Prozess wurde nicht zuletzt noch dadurch gefördert, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht – ähnlich

auch das italienische – mit der berühmten „Solange-I-Entscheidung“ von 1974 ausgesagt hatte, dass es sekundäres Gemeinschaftsrecht am Maßstab der deutschen Grundrechte prüfen werde, „solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist“. Im Klartext: Ein nationales Gericht behielt sich vor, das europäische Gemeinschaftsrecht an einem nationalen Grundrechtskatalog zu prüfen!

Welche Auswirkungen eine solche Rechtsprechung auf die Gemeinschaft haben würde, ist leicht auszurechnen: Sollte jedes nationale Verfassungsgericht darüber entscheiden können, welche Aspekte des Europarechts vor den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten bestehen könnten, wäre es mit einem europaweit geltenden Recht alsbald vorbei.

So ist es auch kein Zufall, dass der EuGH ab den **70er Jahren** immer stärker Grundrechte in seiner Rechtsprechung berücksichtigte und diese u.a. aus den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen“ der Mitgliedstaaten ableitete. 1986 revidierte das Bundesverfassungsgericht daraufhin mit der „Solange-II-Entscheidung“ seine ursprüngliche Entscheidung, in dem es nunmehr auch einen **effektiven Grundrechtsschutz durch den EuGH** anerkannte und die nationale Überprüfung von europäischen Rechtsakten anhand des Grundgesetzes aussetzte. Wie weit die Grundrechtsprechung des EuGH mittlerweile geht, war nicht zuletzt am „Tanja-Kreil-Urteil“ abzulesen, das im Jahr 2000 vor allem in Deutschland für helle Aufregung sorgte: Hierin entschied der EuGH auf der Grundlage einer europäischen Richtlinie, dass auch Frauen die Möglichkeit des Zugangs zur Bundeswehr haben müssen – aufgrund dieses Urteils wurde sogar der Artikel 12a Abs.4 des deutschen Grundgesetzes geändert.

Aber nicht nur der Europäische Gerichtshof hat Grundrechte in die Union eingebracht. Im **Vertrag von Maastricht** wurde explizit auf die Grundrechtsbindung der Union verwiesen und es wurden erste zaghafte Grundrechte in das europäische Primärrecht aufgenommen: So enthält der alte Artikel F (heute Artikel 6) des EU-Vertrags die Feststellung, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der **Europäischen Menschenrechtskonvention** (EMRK), den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und

den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts enthalten sind. Damit orientiert sich der EuGH in seiner Rechtsprechung auch an der EMRK, wobei er in seinen Urteilen sorgfältig die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) berücksichtigt. Die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR haben dem folgend auch in der Grundrechtecharta eine besondere Erwähnung gefunden. Außerdem enthält bereits der Maastrichter Vertrag die Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind (u.a. Bewegungsfreiheit, Wahlrecht, konsularischer Schutz) und das Petitionsrecht, die zum Teil wortgleich aus dem EG-Vertrag in die Charta übernommen worden sind.

Andere Versuche, zu einem dezidierten Grundrechtskatalog zu kommen, waren nicht besonders erfolgreich: So hat das **Europäische Parlament** verschiedene Anläufe in dieser Richtung unternommen und bereits 1989 eine Grundrechtecharta vorgelegt, die aber keine Relevanz innerhalb der Union entfalten konnte und auch die Europäische Kommission setzte eine Expertenkommission ein – die „Simits-Kommission“ –, die sich mit der Frage nach einer europäischen Grundrechtecharta auseinandersetzte.

Grundrechte im Rahmen des Europarates

Nicht zuletzt die Erfahrung mit dem totalitärem NS-Regime, das nicht nur die Welt mit einem Weltkrieg überzog, sondern auch in beispielloser Weise Millionen Menschen ermordete, förderte die Erkenntnis, dass auch auf internationaler Ebene die Formulierung und Überwachung von Menschenrechten notwendig ist. Dies führte auf völkerrechtlicher Ebene zur Ausarbeitung der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** und – in ihrer rechtsverbindlichen Ausgestaltung – zu den **beiden zentralen UN-Menschenrechtspakten**: Dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Auch auf regionaler Ebene kam es zur Etablierung von Menschenrechtsregimen: so zu der amerikanischen und afrikanischen Menschenrechtskonvention und – bereits 1950 – zu der **Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** (EMRK), die unstreitig das bislang effektivste internationale Verfahren zur Überwachung von

Auch ohne die Charta standen die Unionsbürger in Bezug auf ihre Grundrechte bislang nicht schutzlos da, aber die Charta trägt zu einer besseren Transparenz der vorhandenen Rechte bei.

Menschenrechten enthält. Die EMRK ist ein wichtiges Instrument des Europarates, der im Mai 1949 gegründet wurde und mittlerweile aus 41 Mitgliedstaaten besteht. Er hat sich die „Festigung der Einheit des Kontinents“ und die Stärkung der Menschenrechte in Europa zur Aufgabe gemacht. Hierzu hat er neben der EMRK und der Europäischen Sozialcharta eine Reihe von spezifischen Menschenrechtskonventionen entwickelt (z. B. die europäische Folterkonvention).

Die EMRK ist durch eine Reihe von Protokollen sowohl materiell-rechtlich als auch verfahrensrechtlich weiterentwickelt worden. Für ihre Überwachung ist der **Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR)** in Straßburg zuständig. Die Konvention enthält die als „klassisch“ bezeichneten Menschenrechte, also die Freiheits- und Verfahrensrechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Nur vereinzelt sind auch soziale Rechte in ihr enthalten. Eine vollständigere Auflistung sozialer Rechte findet sich in der **Europäischen Sozialcharta** von 1961, die zugleich aber über ein wesentlich schwächeres Überwachungssystem als die EMRK verfügt. Die Sozialcharta liegt mittlerweile in einer revidierten – und stärkeren – Fassung vor, die aber bislang von den wenigsten Mitgliedern des Europarates (auch nicht von Deutschland) ratifiziert worden ist.

Die EMRK ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Staaten bindet und damit den nationalen Menschenrechtsschutz ergänzt. Der Menschenrechtsgerichtshof hat durch seine kontinuierliche Rechtsprechung sichergestellt, dass die Konvention zeitgemäß ausgelegt wird. Sowohl nationale Gerichte als auch der EuGH haben immer wieder auf die Rechtsprechung des EGMR verwiesen und diese in ihre eigenen Entscheidungen einfließen lassen.

Zwar haben alle EU-Mitgliedstaaten die EMRK anerkannt – gleichwohl gilt sie für die Union als Ganzes nicht. Die Frage, ob die Europäische Gemeinschaft der EMRK beitreten kann, ist 1994 dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgelegt worden. Sie wurde in einem Rechtsgutachten des EuGH von 1996 abschlägig beantwortet: Die Gemeinschaft verfüge nicht über die notwendige Rechtspersönlichkeit für einen solchen Beitritt. Auch ist es bislang von Seiten des Europarates nicht vorgesehen, dass ein su-

pranationales Gebilde, wie es die EU darstellt, dem Europarat bzw. der EMRK beitreten kann. Allerdings könnte die EU durch die Änderung ihrer Verträge die rechtlichen Grundlagen für einen Beitritt zur EMRK schaffen. Es ist nicht zu erwarten, dass der Europarat sich dagegen versperren würde, da es hierdurch zu einer politischen Aufwertung des Europarats käme. Während des gesamten Entstehungsprozesses der Grundrechtecharta ist daher immer wieder die **Forderung nach einem Beitritt der EU zur EMRK** erhoben worden und sie ist damit trotz des Vorhandenseins der Charta mitnichten vom Tisch.

Dem Prozess der Erarbeitung der Grundrechtecharta standen der Europarat und einzelne Regierungen der Mitgliedsländer (z. B. Großbritannien) zunächst kritisch gegenüber, da hierdurch eine **Schwächung des Europaratsystems** und das Etablieren von zwei verschiedenen Grundrechtstandards in Europa befürchtet wurde. Diese Befürchtungen konnten jedoch zerstreut werden:

- Die Charta bindet die Organe der EU und ist damit **Bestandteil des EU-Systems**, während die EMRK ein ergänzendes völkerrechtliches Instrument ist. Auch die bereits bestehende Grundrechtsprechung des EuGH hat bislang weder das System des Europarats an sich gefährdet, noch hat es den Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg überflüssig gemacht.
- Da sich bislang der EuGH in seiner Grundrechtsprechung weitgehend an den Menschenrechtsgerichtshof angelehnt hat, konnten **doppelte Grundrechtsstandards in Europa verhindert** werden. Um diese Praxis zu bestätigen, ist in der Charta die besondere Rolle der EMRK betont worden. So ist festgelegt worden, dass diejenigen Artikel der Charta, die Rechten aus der EMRK entsprechen, die „gleiche Bedeutung und Tragweite“ wie die EMRK haben (Art. 52 Abs. 3). Darüber hinaus ist mit Artikel 53 gewährleistet, dass kein in der Charta enthaltenes Recht zu einer Absenkung des EMRK-Standards führen darf.

Aus diesen Gründen haben der Europarat, der Menschenrechtsgerichtshof und diejenigen Regierungen, die dem Chartaprojekt zunächst

Die Grundrechtecharta verpflichtet die EU-Organe zur Beachtung und Einhaltung der Bürgerrechte, während die EMRK die Mitgliedstaaten der EU bindet.

Der Europarat erfährt durch die Verabschiedung der Grundrechtecharta keine Abwertung.

kritisch gegenüber standen, schlußendlich die Charta als solche begrüßt und sie als sinnvolle Ergänzung bezeichnet. Trotzdem wird es zukünftig notwendig sein, dass es zu einem noch

besseren Austausch zwischen den Richtern des EuGHs und des Menschenrechtsgerichtshofes kommt. Inwieweit ein solcher Austausch institutionalisiert werden kann, ist bislang noch offen.

3. Von Köln bis Nizza: Der Entstehungsprozess der Grundrechtecharta

Wozu eine Grundrechtecharta der Europäischen Union?

Obwohl es auf der nationalen, der (EU-)europäischen und der völkerrechtlichen Ebene einen effektiven Schutz von Grundrechten gibt, ist die Grundrechtecharta sinnvoll:

- Zunächst ist es eine Frage der Rechtsstaatlichkeit, dass sich ein Gemeinwesen eine nachvollziehbare Grundrechtecharta gibt, die nach innen und außen Auskunft über das spezifische Grundrechtsverständnis gibt. Die Grundrechtsprechung, die der EuGH mittels Richterrecht entwickelt hat, ist selbst für Experten kaum noch nachzuvollziehen. Insofern ist ein zusammengefaßter, kodifizierter Grundrechtskatalog ein **Gebot der Transparenz**.
- Zwar hat der EuGH immer wieder in Einzelfällen eine effektive Grundrechtsprechung vorgelegt, dabei sind aber keine Fälle bekannt, in dem das Gericht primärrechtliche oder sekundärrechtliche Regelungen an sich verworfen hat. Dies erstaunt insofern, als dass es auf der nationalen Ebene geradezu gängig ist, dass formal korrekt zustande gekommene Gesetze vom Bundesverfassungsgericht geprüft und zum Teil verworfen werden. **Legislative Akte**, die in einem immer stärkeren Maße von der Union initiiert werden und die unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten sind, müssen **am Maßstab der Grundrechte geprüft** werden.
- Auch die nationalen Grundrechtskataloge schützen die Bürger gegen Maßnahmen der Union nur sehr bedingt: Zwar hat der EuGH im Wege des Rechtsvergleichs immer wieder auf die nationalen Verfassungen Bezug genommen; gleichwohl **gelten die nationalen Verfassungen als solche für die EU nicht**.
- Auch die EMRK, die zwar Eingang in die Rechtsprechung des EuGH findet, gilt für die Union als Ganzes nicht. Darüber hinaus enthält die EMRK auch nicht alle Rechte, die beim derzeitigen Integrationsstand der Uni-

on für einen wirkungsvollen Grundrechtsschutz notwendig sind: so sind – bis auf wenige Ausnahmen – keine wirtschaftlichen und sozialen Rechte in ihr enthalten, noch die **Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft** zusammenhängen.

Stationen der Chartaentstehung

Wenn man die umfangreichen privaten und öffentlichen Vorarbeiten unberücksichtigt läßt, die in ihrer Summe mit dafür verantwortlich sind, dass es zur Grundrechtecharta kam, erfolgte der Durchbruch in dem Bemühen zur Erstellung einer Grundrechtecharta im Jahr 1999. Vorausgegangen war der **Regierungswechsel in Deutschland** im Oktober 1998, bei dem es zur Bildung einer Koalitionsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen kam. In der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 wurde in Kapitel IX. unter der Überschrift „EU-Initiativen“ die Schaffung einer EU-Charta der Grundrechte als Ziel benannt. Es war ein historischer Glücksfall, dass die neu gebildete Regierung schon nach zwei Monaten die europäische Ratspräsidentschaft übernehmen und damit ihr Projekt auf die Tagesordnung während der **deutschen Ratspräsidentschaft** setzen konnte.

Mit den Schlussfolgerungen des **Europäischen Rates von Köln im Juni 1999**, mit denen die deutsche Präsidentschaft endete, hatte sich die neue Bundesregierung durchsetzen können: „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.“ Weiterhin wurde in Köln beschlossen, dass die Charta Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, Unionsbürgerrechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte enthalten sollte, wobei die letztgenannten Rechte nicht als Zielbestimmungen ausgestaltet werden sollten. So wurde bereits in Köln

anerkannt, dass diejenigen Rechte, die in der EMRK enthalten sind, allein nicht als Baustein für die zu schaffende Charta ausreichen, da in ihr keine sozialen und keine Unionsbürgerrechte enthalten sind.

Als **Quellen**, aus denen die Chartarechte gewonnen werden sollten, wurden im Kölner Beschluss die EMRK, die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer genannt. Mit der Nennung dieser vier Quellen erweiterte die Union die Bezüge, auf die bereits in Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag hingewiesen wird: dort sind nur die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen, die EMRK und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts genannt. Die mehrheitlich sozialdemokratisch dominierten Regierungen der EU-Mitgliedstaaten wollen ausdrücklich auch **soziale Rechte** in der Charta berücksichtigt haben.

Bei der Frage der **Rechtsverbindlichkeit** der Charta einigte man sich in Köln auf einen Kompromiss: So enthält der Beschluss der Staats- und Regierungschefs nur die Aussage, dass nach der „feierlichen Proklamation“ der Charta im Dezember 2000 geprüft werden müsse, „ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte“.

Mit dem Beschluss des **Europäischen Rats in Tampere/Finnland** vom 15. und 16. Oktober 1999 wurden weitere wichtige Festlegungen getroffen. So einigte man sich vor allem über

die Zusammensetzung des Gremiums, das die Charta erarbeiten sollte sowie über einige wenige Verfahrensfragen. Nennenswert ist vor allem die Regelung, mit der das Gremium zur Ausarbeitung der Charta den Chartaentwurf annehmen sollte: „Gelangt der Vorsitzende in engem Benehmen mit den stellvertretenden Vorsitzenden zu der Auffassung, dass der von dem Gremium ausgearbeitete Charta-Entwurf für alle Seiten zustimmungsfähig ist, wird der Entwurf dem Europäischen Rat im Wege des üblichen Vorbereitungsverfahrens zugeleitet.“

Am 17. Dezember 1999, damit nur zwei Monate nach dem Tampere-Beschluss, nahm das Gremium in Brüssel seine Arbeit auf und wählte den persönlichen Beauftragten des deutschen Regierungschefs – den ehemaligen Bundespräsidenten und einstigen Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts, Roman Herzog – zum Vorsitzenden. Bei der zweiten Sitzung, am 1. Februar 2000, gab man sich den Namen „Konvent“. Nach 18 Sitzungsperioden schloß der Konvent am 2. Oktober 2000 mit der Annahme der Charta seine Arbeit ab. Fristgerecht übergab der Konvent damit den Staats- und Regierungschefs zur **Ratssitzung in Biarritz** (13./14. Oktober 2000) den Entwurf der Grundrechtecharta. Dieser Entwurf wurde dort zustimmend zur Kenntnis genommen und dem Kölner Beschluss entsprechend während dem Gipfel in Nizza am 7. Dezember 2000 unverändert vom Europaparlament, dem Rat und der Kommission „feierlich proklamiert“. Damit ist die Charta ein wichtiges politisches Dokument, welches aber noch keine rechtliche Verbindlichkeit besitzt.

Bereits auf dem EU-Gipfel in Köln wurde beschlossen, dass die Grundrechtecharta auch soziale Rechte beinhalten soll.

4. Das Verfahren zur Erarbeitung der Charta

Der Konvent

Gemäß dem Beschluss von Tampere bestand der Konvent zur Ausarbeitung der Charta aus **62 Mitgliedern** und setzte sich aus **vier Gruppen** zusammen: aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, aus Europaabgeordneten, aus den Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und der EU-Kommission. Als Beobachter nahmen zwei Vertreter des EuGH und des Europarates, darunter ein Richter des EGMR, an den Sitzungen teil. Die zahlenmäßige Zusammensetzung des Konvents ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Tabelle 2: Zusammensetzung des Konvents

	absolut	prozentual
Mitglieder aus nationalen Parlamenten*	30	48
Europaabgeordnete	16	26
Beauftragte der Staats- und Regierungschefs**	15	24
Beauftragte der EU-Kommission	1	2
Gesamt	62	100

* Pro Mitgliedsland zwei Vertreter. Die Länder mit Zweikammer-Systemen hatten damit die Möglichkeit aus jeder Kammer einen Delegierten zu benennen.

** Pro Mitgliedsland ein Vertreter.

Insgesamt betrachtet waren es nahezu drei Viertel **Parlamentarier**, die die Grundrechtecharta ausgearbeitet haben. Eine solche Zusammensetzung ist – wenn man die Wichtigkeit des zu erarbeitenden Dokuments berücksichtigt – sicher ein Novum in der Geschichte der Europäischen Union.

Tabelle 3: Präsidium des Konvents

Roman Herzog	Vorsitzender
Gunnar Jansson	Vertreter der nationalen Parlamentarier
Inigo Mendez de Vigo	Vertreter des Europaparlaments
António Vitorino	Vertreter der EU-Kommission

Tabelle 4: Deutsche Vertreter im Konvent

Roman Herzog	Bundesregierung
Jürgen Meyer, SPD (Stellvertreter: Peter Altmaier, CDU)	Bundestag
Jürgen Gnauck, (Stellvertreter: Wolf Weber)	Bundesrat
Jo Leinen, SPD	Europaparlament
Ingo Friedrich, CSU	Europaparlament
Sylvia Yvonne Kaufmann, PDS	Europaparlament
Peter Michael Mombaur, CDU (Stellvertreter)	Europaparlament

Während der Konventsarbeit stießen die Interessen der vertretenen Institutionen, der verschiedenen Mitgliedstaaten und der politischen Parteien aufeinander.

Die Arbeitsweise des Konvents

Der Konvent tagte insgesamt achtzehn Mal in Brüssel, bevor er einen Entwurf der Charta vorlegen konnte. Die Sitzungen, die alle für die **Öffentlichkeit** frei zugänglich waren, waren in aller Regel für eineinhalb Tage anberaumt; am Höhepunkt der Verhandlungen gab es neben unzähligen informellen Gesprächen auch dreitägige Konventssitzungen. Vor jeder formellen Sitzung trafen sich die drei „Großgruppen“ (Regierungsvertreter, Europaparlamentarier und nationale Parlamentarier) und informierten die Vorsitzenden der jeweiligen Gruppe über den Stand der Arbeiten im Präsidium. Es kam zu ersten inhaltlichen Aussprachen, die während der Plenumssitzungen fortgeführt wurden.

Da sich die **Europaparlamentarier** bereits aus ihrer täglichen Parlamentsarbeit kannten, waren sie sicher die homogenste Gruppe. Für die **Regierungsvertreter** und die nationalen Parlamentarier war es dagegen ungleich schwerer,

gemeinsame Absprache zu treffen, da man sich – abgesehen von privaten Initiativen und bei öffentlichen Veranstaltungen – ausschließlich während der Sitzungen in Brüssel traf.

Vor nahezu allen (informellen und formellen) Sitzungen setzten sich die politischen Fraktionen zusammen, um inhaltliche und strategische Fragen zu besprechen. Vereinzelt gab es als Folge dieser Treffen Gruppenanträge.

Gerade bei diesen Treffen war sehr deutlich, dass jeder Delegierte vor dem Hintergrund drei unterschiedlicher „Folien“ argumentierte, die zum Teil äußerst schwierig in Einklang zu bringen waren: So war jeder Delegierte als Vertreter einer „Institution“ (Regierung, EP, nationale Parlamente) im Konvent (und damit mehr oder weniger dieser Institution Rechenschaft schuldig), dabei gleichzeitig geprägt von nationalen Erfahrungen und Rechtstraditionen und darüber hinaus überzeugt von einer politisch-ideologischen Idee. Welche Auswirkungen diese unterschiedlichen Einflüsse auf das individuelle Verhalten im Konvent hatte, ist für jeden Delegierten sehr unterschiedlich und nur sehr schwierig zu beantworten. Insgesamt entwickelte sich innerhalb der knapp 10 Monate ein erstaunlich dichtes Beziehungsgeflecht zwischen den Delegierten.

Das **Präsidium** hatte eine ausgesprochen wichtige Rolle, da es nicht nur die Tagesordnung festlegte und die Konventssitzungen leitete, sondern auch die Vorschläge für die Artikelformulierungen vorlegte. Auf der Basis dieser Vorschläge stellten die Delegierten schriftliche Änderungsanträge, in denen sie entweder für die Neuaufnahme bzw. Streichung einzelner Artikel votierten oder konkrete Formulierungsvorschläge machten. Im Verlauf der Konventssitzungen wurde weit über 1000 schriftliche Änderungsvorschläge eingereicht, die während der informellen und formellen Treffen zum Teil äußerst strittig diskutiert wurden. Auf der Basis dieser Diskussionen überarbeitete das Präsidium laufend die Charta, bis Ende September ein Gesamtentwurf vorlag, der am 2. Oktober 2000 vom Gesamtkonvent angenommen wurde.

Grundsätzlich wurden – mit Ausnahme der Festlegung über den Namen „Konvent“ – keine Abstimmungen im Plenum durchgeführt. Auch die Annahme des Gesamttextes erfolgte ohne eine förmliche Abstimmung. Vielmehr hatten alle Gruppen zuvor signalisiert, dass sie den Gesamtentwurf akzeptieren würden, so dass – gemäß dem Beschluss von Tampere – der Vor-

sitzende in engem Einvernehmen mit seinen Stellvertretern feststellen konnte, dass die Charta für alle Seiten zustimmungsfähig war.

Innerhalb der einzelnen Gruppen waren es nur die **Europaparlamentarier**, die über einzelne Themen und über den Gesamtentwurf der Charta abstimmten. Dies war dadurch begründet, dass sich die Europaparlamentarier nicht zu jeder Zeit von ihrem Vorsitzenden gut vertreten fühlten. Die anderen Gruppen arbeiteten auf der Grundlage ihrer Diskussionen Stimmungsbilder heraus, die die jeweiligen Gruppenvorsitzenden im Präsidium präsentierten.

Dieses Verfahren funktionierte gut. Während der Abschlussitzung sprachen sich nur einzelne Delegierte gegen den Chartatext aus, während jedes Präsidiumsmitglied in Vertretung der einzelnen Gruppen deren Zustimmung verkündete – einer der bislang größten Kritiker des Gesamtprojekts, der britische Regierungsvertreter Lord Goldsmith, hatte bereits während der 17. Sitzung unter großem Beifall seine Zustimmung zum Chartatext signalisiert.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Beratungsprozess

Der Europäische Rat, der sich durch das Chartaprojekt vor allem eine Stärkung der europäischen Identität erhoffte, hatte bereits in seinen Beschlüssen von Köln und Tampere großen Wert darauf gelegt, dass der gesamte **Entstehungsprozess** der Charta weitgehend **transparent** erfolgen sollte. Eine Einbeziehung von interessierten Bürgern in die Diskussionen gelang über die hohe Anzahl von Parlamentariern im Konvent. Darüber hinaus wollte man möglichst viele Akteure in den Chartaprozess einbinden. So hatte der Konvent mit dem Tampere-Beschluss den Auftrag erhalten, den EU Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Bürgerbeauftragten anzuhören. Alle Beitrittskandidatenländer bekamen die Gelegenheit, ihre Positionen vor dem Konvent zu vertreten.

Auch **zivilgesellschaftliche Akteure**, namentlich die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wurden weitestgehend einbezogen. Diese wand-

ten sich hundertfach mit schriftlichen Eingaben an den Konvent und nahmen zum Teil regelmäßig an den Sitzungen in Brüssel teil, um dort in persönlichen Gesprächen mit den Delegierten für ihre Positionen zu werben. Der Konvent organisierte eine ganztägige Anhörung der NGOs, bei der diese ihre schriftlichen Eingaben nochmals mündlich referieren konnten. An dieser Anhörung nahmen ca. 70 NGOs aus allen EU-Mitgliedstaaten teil. Diese Eingaben der Öffentlichkeit fanden ihren Niederschlag in der Konventsarbeit: Die Delegierten verwiesen in ihren Änderungsanträgen und ihren Debattenbeiträgen immer wieder auf die Positionen der NGOs.

Die **deutschen NGOs** zählten zu den weitaus aktivsten Akteuren im Entstehungsprozess der Charta. Vor allem das Deutsche Forum Menschenrechte, ein Netzwerk, das aus über 40 Menschenrechts-NGOs besteht, konnte – vertreten durch Ute Hausmann – nicht nur in Brüssel, sondern auch in der nationalen Debatte großen Einfluss gewinnen.

Neben der Möglichkeit an den Sitzungen in Brüssel teilzunehmen, konnte die interessierte Öffentlichkeit die Konventsdokumente in allen 11 EU-Sprachen im **Internet** abrufen. Damit konnte jeder, der über die technischen Zugangsvoraussetzungen verfügte, sehr zeitnah den Entstehungsprozess der Charta verfolgen.

Während der Arbeiten an der Charta konnte man immer mehr das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit verfolgen. Auch die **Printmedien** wirkten hierbei mit, in dem sie regelmäßig und ausführlich über die Charta berichteten. Von verschiedenen Veranstaltern wurden unzählige Kolloquien, Tagungen und Diskussionen organisiert, bei denen Konventsmitglieder mit NGOs, Wissenschaftlern und interessierten Bürgern diskutierten.

Am intensivsten wurde die Diskussion über die Charta in Deutschland geführt. Wesentlicher Grund hierfür war – neben den äußerst engagierten NGOs –, dass der **Deutsche Bundestag** sich sehr häufig mit dem Projekt beschäftigte. Die Charta war ein Dauerthema im zuständigen Bundestagsausschuss, dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Ausschuss führte zusammen

Durch die hohe Beteiligung von Parlamentariern und zivilen Akteuren ist die Erarbeitung der Charta für die Bevölkerung transparent gewesen.

mit dem Europaausschuss des Bundesrates eine ganztägige öffentliche Anhörung durch, die auf breite öffentliche Resonanz stieß. Auch das Plenum des Bundestages beschäftigte sich mehrfach mit der Charta und es gab eine Vielzahl von Entschließungsanträgen der Bundestagsfraktionen zum Thema.

Insgesamt betrachtet konnte das Gebot der Transparenz sehr weitgehend verwirklicht werden, vor allem wenn man als vergleichenden Maßstab das gängige Verfahren der Regierungskonferenz nimmt, bei dem selbst Parlamentarier kaum mit den Verhandlungsstrategien ihrer Regierung vertraut sind.

5. Der Inhalt der Charta

Die Charta besteht aus 54 Artikel und gliedert sich in eine Präambel und sieben Kapitel (vgl. Anhang S. 18 f.).

Tabelle 4: Gliederung der Charta

Kapitel I	„Würde des Menschen“ (Art. 1 – 5)
Kapitel II	„Freiheiten“ (Art. 6 – 19)
Kapitel III	„Gleichheit“ (Art. 20 – 26)
Kapitel IV	„Solidarität“ (Art. 27 – 38)
Kapitel V	„Bürgerrechte“ (Art. 39 – 46)
Kapitel VI	„Justitielle Rechte“ (Art. 47 – 50)
Kapitel VII	„Allgemeine Bestimmungen“ (Art. 51 – 54)

Sie beinhaltet in erster Linie diejenigen Rechte, die – gemäß dem Kölner Mandat – in der EMRK, der Europäischen Sozialcharta, der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten enthalten sind. Demgemäß gewinnt bei der Auslegung der Charta zukünftig die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der die Einhaltung der EMRK für den Europarat überwacht, eine besondere Bedeutung.

Verschiedene Artikel wurden aus **einzelnen Verfassungen** entnommen, sogar vereinzelt dann, wenn die Mehrzahl der mitgliedstaatlichen Verfassungen keine entsprechende Regelung enthielten: Artikel 1 der Charta wurde fast wortgleich mit Artikel 1 des deutschen Grundgesetz formuliert und auch beim Recht auf Wehrdienstverweigerung (Art. 10 Abs. 2) und der Freiheit von Kunst und Forschung (Art. 13) stand das deutsche Grundgesetz Pate.

Kompetenzerweiterung der EU durch die Charta?

Zu Beginn der Arbeiten wurde eine Frage diskutiert, die auch immer wieder im Verlauf der

Konventssitzungen aufkam: Sollte man einen Katalog von Grundrechten formulieren, der sich ausschließlich an den spezifischen Kompetenzen der Union orientierte oder sollte man einen vollständigen Katalog von Grundrechten niederlegen?

Zwar hatten die Staats- und Regierungschefs in ihrem Kölner Beschluss ein Indiz dafür geliefert, dass sie sich einen **vollständigen Katalog** aus Freiheitsrechten, wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Unionsbürgerrechten wünschten – ebenfalls in Köln wurde aber festgelegt, dass „die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht“ werden sollten. Aufgrund dieses Teilsatzes konnte auch für eine restriktivere Charta argumentiert werden. Insofern war der Auftrag von Köln an diesem Punkt nicht eindeutig. Nach langen Diskussionen kam der Konvent überein, einen vollständigen Katalog von Grundrechten zu formulieren. Es waren vor allem drei Gründe, die hierfür den Ausschlag gaben:

1. Ein reduzierter Grundrechtskatalog würde schädlich sein, da vor allem im Hinblick auf die internationale Ausstrahlung der Charta ein unvollständiger Katalog als ein **Rückschritt im internationalen Menschenrechtsregime** interpretiert hätten werden können. So war man sich zwar einig, dass z. B. das Verbot der Todesstrafe kaum in den Regelungsbereich der Union falle; allerdings wäre die Nichtaufnahme dieses Grundrechts ein verheerendes internationales Signal gewesen, gerade wenn man berücksichtigt, dass die Union international für die Abschaffung der Todesstrafe eintritt.
2. Eine **trennscharfe Abgrenzung** der Unionskompetenzen ist nicht möglich. Die deutschen Länder drängten beispielsweise zunächst darauf, kein Recht auf Bildung in die Charta aufzunehmen, da Bildungspolitik (zumindest in Deutschland) Ländersache ist. Art. 149ff. EG-Vertrag macht aber deutlich,

Für die gewünschte Außen- und Innenwirkung der Grundrechtecharta wird ein vollständiger Katalog von Grundrechten gebraucht.

dass es auch in einzelnen Bereichen der Bildungspolitik bereits Zuständigkeiten der Union gibt.

3. Ein Grundrechtskatalog wird für einen **längeren Zeitraum** geschrieben. Vermieden werden sollte, dass nach jeder Kompetenzänderung innerhalb der Union, die Grundrechtecharta wieder geöffnet und an die neuen Kompetenzen angepasst werden muss.

Um denjenigen entgegenzukommen, die durch die Charta eine Kompetenzerweiterung der Union befürchteten, wurde eine „allgemeine Bestimmung“ aufgenommen, die klar regelt, wer durch die Charta gebunden werden soll: Artikel 51 besagt, dass nur die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips an die Charta gebunden sind, und die Mitgliedstaaten nur dort, wo sie das Recht der Union durchführen. Um dies noch zu bestärken, wird in Absatz 2 des selben Artikels festgestellt, dass die Charta keinen neuen Zuständigkeiten und Aufgaben für die Union begründet.

Die Charta als modernstes Menschenrechtsdokument

Die Grundrechtecharta ist der modernste Grundrechtskatalog, der derzeit **international** vorliegt. Dies liegt zum einen daran, dass die Charta erst jüngst ausgearbeitet wurde, so dass man den aktuellsten Stand der Rechtsetzung berücksichtigen konnte.

Zum anderen führte die Entscheidung für die Erstellung eines umfassenden Grundrechtskatalogs zur Aufnahme von „modernen Grundrechten“.

Im Einzelnen zeigt sich die Fortschrittlichkeit der Charta an den folgenden Punkten:

1. Die gesamte Charta ist **geschlechtsneutral** formuliert. Dies hat allerdings auch vereinzelt zu Mißverständnissen geführt: Es ist beispielsweise die Befürchtung geäußert worden, dass die Charta in einigen Artikeln, in denen geschlechtsneutral von „*jeder Person*“ gesprochen wird, ein geringeres Schutzniveau bietet, als z. B. in Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes („Die Würde *des Menschen*“) oder in Artikel 4 („*niemand*“). Hintergrund hierbei war die Sorge, dass eine „Mensch-Person-Unterscheidung“ eine implizite Festlegung auf „lebensunwertes“ Leben beinhalten könnte.
2. Die Charta enthält explizit **moderne Grundrechte**, die in älteren Grundrechtskatalogen erst durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt werden mussten (vgl. Kasten)
3. In der Charta sind die wirtschaftlichen und sozialen Rechte auf der einen und die bürgerlichen und politischen Rechte auf der anderen Seite gleichberechtigt enthalten. Damit wird das **Postulat der Unteilbarkeit** und gegenseitigen Bedingtheit der Menschenrechte nachdrücklich bestätigt (siehe auch das folgende Kapitel).

Moderne Grundrechte in der Grundrechtecharta

- Das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das auch auf den Bereich der Biotechnologie ausgedehnt wird (z. B. das Verbot des reproduktiven Klonens);
- das Recht auf Datenschutz;
- einen Nichtdiskriminierungsartikel, der über die „gängigen“ Merkmale hinaus eine Diskriminierung aufgrund von genetischen Merkmalen, der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung verbietet;
- einen weitreichenden Gleichstellungsartikel, der über das „einfache“ Diskriminierungsverbot von Männern und Frauen hinausgeht;
- die Rechte von Kindern;
- die Rechte älterer Menschen;
- den Anspruch auf Integrationsleistungen für Menschen mit Behinderung;
- die Festlegung, dass Familien- und Berufsleben in Einklang zu bringen sein müssen;
- einen Anspruch auf Achtung des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse;
- Zielbestimmungen zum Umwelt- und Verbraucherschutz;
- das Recht auf eine gute Verwaltung und
- das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europaparlaments, des Rates und der Kommission.

Der Streit um die sozialen Rechte

Der Streit um die sozialen Grundrechte ist so alt, wie die Debatte um die Menschenrechte selbst. So wird immer wieder behauptet, dass politische Rechte Abwehrrechte seien und es mithin nur um Unterlassungspflichten des Staates gehe, während soziale Rechte **Leistungsrechte** darstellten und der Staat positive Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergreifen müsse. Mit dem Argument, dass die Union keine Zuständigkeiten für Leistungsrecht habe, ist auch im Konvent versucht worden, die Aufnahme von sozialen Rechten generell zu verhindern. Allerdings konnten sich diejenigen Delegierten im Konvent durchsetzen, die darauf hinwiesen, dass die Grundannahme dieser Argumentation falsch und längst widerlegt ist. Alle Grundrechte, egal ob politische oder soziale, enthalten **drei Verpflichtungen** für den Staat:

1. Die **Respektierungspflicht** des Staates, die in einem reinen Unterlassen besteht. Beim Verbot der Folter bedeutet dies, dass der Staat nicht foltern darf. Beim Recht auf Arbeit, ein besonders umstrittenes soziales Recht, bedeutet die Respektierungspflicht, dass der Staat keine Arbeitsverbote erlassen darf, also nichts unternehmen darf, was den Zugang zu Arbeitsplätzen verhindert.
2. Die **Schutzpflicht** des Staates. Diese Schutzpflicht besteht z. B. beim Verbot der Folter darin, dass Straftatbestände vom Staat erlassen und kontrolliert werden. Beim Recht auf Arbeit müssen bestimmte Schutzvorschriften erlassen werden, die das europäische von dem amerikanischen „hire and fire“-Modell unterscheiden (z. B. Regelungen zum Kündigungsschutz für Arbeitnehmer).
3. Die **Leistungspflicht** des Staates, die aber nicht nur bei den sozialen Rechten anzutreffen ist, sondern bei allen Grundrechten. Beim Folterverbot beinhaltet die Leistungspflicht des Staates, das z. B. Personal, das in Bereichen arbeitet, in denen die Gefahr von Folter droht (Justizvollzugsbeamte u.ä.), entsprechend geschult und unterrichtet wird. Beim Recht auf Arbeit beinhaltet die Leistungspflicht des Staates nicht etwa, dass jeder sich einen Arbeitsplatz einklagen könnte, sondern nur, dass z. B. unentgeltliche Ar-

beitsvermittlungsdienste bereit gestellt werden oder dass spezifische Fördermassnahmen für benachteiligte Gruppen angeboten werden müssen.

Ein wesensgemäßer Unterschied zwischen politischen und sozialen Rechten besteht also nicht. Damit konnte eine nahezu vollständige Liste von sozialen Rechten in die Charta aufgenommen werden, wobei bei allen Rechten vor allem die **Respektierungs- und Schutzebene** berücksichtigt wurde. Denn es bestand Einigkeit darüber, dass vor allem die Mitgliedstaaten und die Regionen für die Erbringung sozialer Leistungen zuständig sind, aber Abwehrrechte gegen die Union benötigt werden, damit diese sozialen Leistungen von der Union nicht „herunterharmonisiert“ werden können.

Um deutlich zu machen, dass es sich bei den sozialen Rechten – aber nicht nur bei diesen – um Abwehrrechte gegen die Union handelt, wurden vielfach Formulierungen wie „anerkennt und achtet die Union“ (im Gegensatz zu „gewährleistet die Union“) verwendet und Verweise auf die nationalstaatliche Zuständigkeit gemacht (Rechte werden „nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ geachtet). Da das

„Recht auf Arbeit“ das strittigste innerhalb der Konventsdebatten war, entschied der Konvent – um den abwehrrechtlichen Charakter hervorzuheben – vom „Recht zu arbeiten“ zu sprechen.

Da die Union keine Zuständigkeit für Leistungsrechte hat, sind die sozialen Rechte in der Charta in erster Linie Abwehrrechte.

Der Durchbruch im Streit um die sozialen Rechte ist vor allem mit den Namen zweier Konventsmitglieder verbunden: Dem Vertreter des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer, und dem französischen Regierungsvertreter Guy Braibant. Meyer hatte bereits im Mai 2000 mit seinem sogenannten 3-Säulen-Modell breite Zustimmung im Konvent erfahren. Nach diesem Modell sollten die sozialen Rechte als erste Säule auf dem **Rechtsgrundsatz der Solidarität** fußen. Dieser Vorschlag hat in der Endfassung der Charta insofern Eingang gefunden, als dass der Grundsatz der „Solidarität“ sowohl in der Präambel enthalten ist als auch als Kapitelüberschrift für die sozialen Rechte gewählt wurde. Als zweite Säule sollten diejenigen sozialen Rechte in die Charta aufgenommen werden, die weitgehend **unstrittig im Konvent** waren und die durch internationale Normierung zum

Kernbestand der Menschenrechte gehören, wobei hier vor allem die Respektierungs- und Schutzpflicht betont werden sollte. Und als dritte Säule, die in der Charta in Artikel 53 enthalten ist, warb Meyer dafür, dass in einer „allgemeinen Bestimmung“ ein dynamisches Element in die Charta eingefügt werden sollte, mit dem **aktuelle Entwicklungen im Menschenrechtsschutz** bei der Auslegung der Charta Berücksichtigung finden sollten.

Zusammen mit dem französischen Regierungsvertreter Braibant entwickelte Meyer dann im Juli 2000 einen **Kompromissvorschlag für die sozialen Rechte** (dem sogenannten „Braibant-Meyer-Papier“), womit beide breite Unterstützung im Konvent fanden und zur Versachlichung der Debatte beitrugen.

Schlussendlich gab es eine Debatte darüber, ob die sozialen Grundrechte ausschließlich in einem gesonderten Kapitel, oder ob sie nur zum Teil in einem solchem und darüber hinaus auch in der gesamten Charta verstreut enthalten sein sollten. Letzere Position setzte sich durch, so dass man die meisten sozialen Rechte zwar in Kapitel IV der Charta („Solidarität“) findet, aber eine Reihe von ihnen auch in anderen Kapiteln enthalten sind.

Dies unterstreicht auch die **Unteilbarkeit der Menschenrechte**, da es eine Reihe von Rechten gibt, die sowohl politische als auch soziale Aspekte innerhalb eines Artikels enthalten (so z. B. das Recht auf ein faires Verfahren – ein „klassisches“ Abwehrrecht –, das auch das

Recht auf Prozesskostenhilfe und damit einen Leistungsbezug beinhaltet).

Der Religionsbezug in der Charta

Kurz vor dem Abschluss der Konventssitzungen entflammte ein Streit im Konvent darüber, ob die Union ein laizistisches Gebilde darstelle oder ob in der Charta ein transzendenter Wertebefug hergestellt werden sollte. Eine Reihe von konservativen Delegierten bestand zunächst auf die Aufnahme eines Hinweises auf die „christlich-abendländische Tradition“ in der Präambel. Im Verlauf der Debatte – und unter Hinweis auf die vielfältigeren geistesgeschichtlichen und religiösen Einflüsse Europas – stimmten diese Delegierten dem Vorschlag zu, dass der „christliche“ Bezug durch einen allgemeinen Religionsbezug ersetzt werden sollte. Daraufhin intervenierte vor allem der französische Regierungsvertreter massiv und lieferte den Hinweis, dass nicht nur Frankreich ein laizistischer Staat sei, sondern dass auch die Union keinen Hinweis auf ein religiöses Erbe benötige. Da keine Annäherung in diesem Streit zu erreichen war, entschloss man sich zum ersten Mal, einen inhaltlichen Dissens mittels eines „Übersetzungstricks“ zu lösen. In zehn der elf EU-Sprachen wurde der Verweis auf die Religion nicht aufgenommen und eine neutralere Formulierung gewählt („spiritual and moral heritage“); nur im Deutschen entschied man sich, den Begriff „spiritual“ durch „geistig-religiös“ zu übersetzen.

6. Die Kritik an der Charta

Der gesamte Entstehungsprozess der Charta war von zum Teil heftiger Kritik begleitet, die aus den unterschiedlichsten politischen Lagern kam. Während der überwiegende Teil der Kritiker schlussendlich die Gesamtcharta als **guten Kompromiss** bezeichneten, haben andere Akteure ihre Kritik aufrechterhalten:

- Trotz des Bemühens des Konvents die Öffentlichkeit breitest möglich einzubeziehen ist immer wieder angemerkt worden, dass das **Tempo des Entstehungsprozesses** der Charta für die zivilgesellschaftlichen Akteure zu hoch gewesen sei. Vor allem kleinere NGOs hätten kaum eine Chance gehabt, ihre Positionen zu finden und adäquat einzubringen.

- Kritisiert wurde, dass die **Charta zur Schwächung des Europarates** führen und die durch die EMRK gesetzten Standards gefährden könne. Diese Position wurde zunächst vom Europarat und von Großbritannien vertreten, später allerdings aufgegeben.
- Es wird bis heute befürchtet, dass die Charta eine **„kompetenzansaugende Wirkung“** entfalten könnte. Vertreter dieser Position machen deshalb die Rechtsverbindlichkeit der Charta (vgl. Kapitel 7) von der Schaffung eines EU-Kompetenzkataloges abhängig. Diese Position wird in Deutschland vom Bundesrat – und hier vor allem von Bayern – vertreten.
- Während eine Reihe von Kritikern zunächst heftig gegen die Aufnahme von sozialen

Rechten kämpfte, gab es ebenfalls eine „Kritik von links“: Bei dieser wird bis heute vorgebracht, dass die in der Charta enthaltenen **sozialen Rechte zu schwach** ausgestaltet seien, die Charta damit belege, dass „der Neoliberalismus nunmehr gesiegt“ habe. Als ein Indiz hierfür wird Artikel 16 angeführt, der ein bislang unbekanntes Grundrecht auf „unternehmerische Freiheit“ enthält. Vertreter dieser Position sind deshalb dagegen, dass die Charta Rechtsverbindlichkeit erlangt.

- Im engen Zusammenhang mit der zuletzt genannten Kritik standen Befürchtungen, die insbesondere von den skandinavischen Ländern vorgebracht wurden: Diese sahen die Gefahr, dass ihre hohen **nationalen Sozial-**

standards durch die Charta „**herunterharmonisiert**“ werden könnten.

- Eine Reihe von Kritikern sehen in **einzelnen Artikeln** eine Gefahr: So ist u.a. befürchtet worden, dass durch die Unterscheidung von „Mensch“ und „Person“ in verschiedenen Artikel eine Unterscheidung von lebens- und lebensunwertem Leben getroffen wurde (s. S. 11); manchen Kritikern geht der Artikel 3, der u.a. das Verbot des „reproduktiven Klonens“ enthält, nicht weit genug;
- Vereinzelt haben Medienvertreter vorgebracht, dass die „Achtung“ der Medienfreiheit in Artikel 11 nicht weit genug gehe, es vielmehr notwendig sei, von einer „Gewährleistung“ zu sprechen.

7. Die Rechtsverbindlichkeit der Charta: Pro und Contra

Erst wenn die Charta in die europäischen Verträge aufgenommen wird, erhält sie einen rechtsverbindlichen Charakter.

Mit der feierlichen Verkündung der Charta am 7. Dezember 2000 haben das Europaparlament, der Rat und die Kommission ein wichtiges politisches Signal gesetzt und erneut die Bindung der Europäischen Union an die Grund- und Menschenrechte betont. Allerdings erlangt die Charta durch die Verkündung noch keine Rechtsverbindlichkeit. Hierzu ist ihre **Aufnahme in die europäischen Verträge** erforderlich. Damit können – beim jetzigen Stand – die europäischen Bürger und Bürgerinnen nicht auf der Grundlage der Charta gegen legislative und exekutive Akte der Union vorgehen. Genau dies wird aber zunehmend gefordert: Bereits während des Entstehungsprozesses der Charta – im Sommer 2000 – mehrten sich sogar die Stimmen derer, die schon für Nizza die Aufnahme der Charta in die Verträge forderten. In Deutschland sind sich die wesentlichen Akteure darüber einig, dass es möglichst schnell zur Rechtsverbindlichkeit kommen soll. Auch das Europaparlament, die Kommission, die Mehrzahl der

Mitgliedstaaten, der überwiegende Teil der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft sprechen sich hierfür aus. Allerdings konnte der Beschluss über die Erarbeitung der Charta in Köln nur unter der Bedingung erreicht werden, dass die Frage der Rechtsverbindlichkeit zunächst offen gelassen wurde. Insbesondere Großbritannien, Irland und Schweden stehen einer rechtsverbindlichen Charta momentan noch skeptisch gegenüber.

Die **Skeptiker** bringen im Kern drei Argumente gegen die Rechtsverbindlichkeit vor (vgl. Kasten).

Es ist zwar davon auszugehen, dass der EuGH zukünftig die Charta als Auslegung für Artikel 6 des EU-Vertrags benutzen wird. Denn in diesem Artikel anerkennt die Union bereits die Grund- und Menschenrechte, wie sie in der EMRK und den Verfassungsüberlieferungen enthalten sind. Während also bislang der EuGH

Argumente gegen die Rechtsverbindlichkeit der Charta

- Die Charta könnte eine **kompetenzansaugende** Wirkung entfalten, wenn der EuGH aus einer Grundrechtsverletzung eine Notwendigkeit zum Handeln der Union ableitet.
- Die nationalen Verfassungen gehen bei einzelnen Artikeln weiter als die Charta. Insofern wird eine **Aufweichung des nationalen Grundrechtsbestandes** befürchtet.
- Die Ratifizierung der EMRK durch die Union würde einen ausreichenden Schutz für die Menschen bieten und eine paralleles Grundrechtssystem der EU könnte das **Grundrechtsregime des Europarates schwächen**.

in mühevollen Rechtsvergleichen herausfinden musste, was genau die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sind, kann das Gericht seit der feierlichen Proklamation auf die Charta zurückgreifen, da sie der Ausfluss der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ist.

Trotzdem ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Charta ohne eine Aufnahme in die Verträge nur europäisches „soft law“ ist und dass die Möglichkeit für den Einzelnen, eine „Verfassungsbeschwerde“ beim EuGH gegen Maßnahmen der Union einzuleiten, nicht gegeben ist. Aus diesem Grund kann – nach Meinung der Befürworter der Rechtsverbindlichkeit – die Proklamation der Charta nur der erste Schritt sein. Vor allem fünf Gründe sprechen nach Ansicht der **Befürworter** für die Rechtsverbindlichkeit (vgl. Kasten):

Die Ziele der Charta – eine bessere Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit der EU sowie die Etablierung eines ethischen Pfeilers – sind nur dann erreicht, wenn die in der Charta verankerten Rechte einklagbar sind.

Berücksichtigt man die genannten Aspekte der Befürworter spricht viel dafür, dass die Charta über ein „besonderes“ Verfahren Aufnahme in die Verträge findet. Bislang werden Vertrags-

änderungen zunächst durch Regierungskonferenzen vorbereitet und beschlossen, bevor die nationalen Parlamente diesen Änderungen zustimmen. Gerade eine Charta der Grundrechte bietet aber die Gelegenheit, dieses regierungszentrierte Ver-

fahren aufzubrechen: Bereits verschiedentlich wurde gefordert, die Charta mittels eines **europaweiten Referendums** in die Verträge aufzunehmen.

Ein solches Verfahren ist zwar nicht in den europäischen Verträgen vorgesehen – dies kann aber, wenn der politische Wille vorhanden ist – von den Staats- und Regierungschefs mit Zustimmung der Parlamente geändert werden.

Argumente für die Rechtsverbindlichkeit der Charta

- Die Erfahrung mit der in Deutschland überaus populären Verfassungsbeschwerde zeigt: Das hohe Ansehen des Bundesverfassungsgerichts und die vergleichsweise gute Kenntnis über den Inhalt des Grundgesetzes in der Bevölkerung liegt ursächlich darin begründet, dass der Einzelne die Möglichkeit hat, sich auf der Grundlage des Grundgesetzes gegen den Staat zu wehren. Wenn also – und dies war der erklärte Wunsch der europäischen Staats- und Regierungschefs – die Charta dazu beitragen soll, dass sich die europäischen Bürger und Bürgerinnen mehr mit dem **europäischen Projekt identifizieren** sollen, ist die Rechtsverbindlichkeit der Charta eine notwendige Bedingung hierfür.
- Die weitaus größte Zahl der nationalen Gesetze, die durch die Parlamente der Mitgliedstaaten verabschiedet werden, sind Umsetzungen europäischen Rechts. Zwar wirkt in Deutschland (gemäß Artikel 23 Abs. 2 und 45 GG) der Bundestag und der Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Gleichwohl enthält Artikel 23 GG die Verpflichtung, dass die Union einen dem „Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ muss. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Grundrechtsschutzes ist aber die Möglichkeit des Einzelnen, dass er sich mittels einer Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen des Staates wehren kann. Dies ist aber gegen Rechtsakte der Europäischen Union nur schwer möglich, was zu einem **Grundrechtsvakuum** führt.
- Deshalb ist es notwendig, dass beim derzeitigen Integrationsstand der europäischen Einigung der Grundrechtsschutz auch über ein **effektives Verfahren** gestärkt wirkt. Denn nur so wird man zukünftig der wachsenden Kritik an Europa begegnen können, die unter dem Stichwort „Demokratiedefizit“ zum Teil Vorbehalte gegen die gesamte europäische Integrationsidee formuliert.
- Gerade die Tatsache, dass die Charta besonders transparent und unter weitestgehender Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet wurde, spricht dafür, dass dieses Dokument in seiner **Bedeutung gestärkt** wird. Es würde eine bizarre und an vordemokratische Zeiten erinnernde Situation entstehen, wenn es Regierungen verhindern würden, dass die Grundrechtscharta rechtsverbindlich wird, obgleich das von den meisten (europäischen und nationalen) Parlamentariern und der Bevölkerung erwünscht ist.
- Das Schutzniveau der nationalen Verfassungen kann auch durch eine rechtsverbindliche Charta nicht unterlaufen werden (Art. 53), eine kompetenzansaugende Wirkung der Charta wurde ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 51) und bei den derzeitigen Zuständigkeiten, die die Union besitzt, **reicht die EMRK als Schutzinstrument nicht aus**.

Zur Vorbereitung eines solchen Referendum wären die Regierungen, Parlamente, Parteien, Medien und NGOs noch mehr in der Pflicht,

sich mit der Bevölkerung über den Inhalt der Charta auseinanderzusetzen.

8. Die Charta als Grundstein einer europäischen Verfassung?

In der Debatte um eine europäische Verfassung treffen im Kern drei unterschiedliche Positionen aufeinander.

Contra:

- Die EU braucht keine Verfassung, da in ihr die Tendenz zu einem **europäischen „Superstaat“** enthalten ist. Ein solcher Superstaat ist aber abzulehnen, da er das für die europäischen Bürger und Bürgerinnen wichtige Referenzsystem, den Nationalstaat, mittelfristig in Frage stellt.

Pro:

- Die Schaffung einer Verfassung ist beim derzeitigen Integrationsstand der Union der **nächste logische Schritt** und ist vor allem ein Gebot der Transparenz, da nur durch sie die innereuropäischen Entscheidungsabläufe nachvollziehbar werden und Europa dadurch zu einem Europa der Bürger – und nicht nur der Eliten – wird.

Ohne Relevanz:

- Die EU verfügt durch die **geltenden Verträge** bereits über eine Verfassung, die durch die Charta nunmehr noch vervollständigt worden ist. Insofern ist die Entscheidung über eine kodifizierte, d. h., eine in einem zusammenhängenden Dokument vorliegende Verfassung kaum von großer Relevanz.

Ohne auf alle Argumente im einzelnen einzugehen, ist es weiterführend, wenn der Begriff der Verfassung von seiner mythischen und zum Teil ins transzendente gehenden Schale befreit wird. Im Kern bleiben **zwei Funktionen einer Verfassung** übrig:

1. Grundsätzlich gibt eine Verfassung Auskunft darüber, wie ein **Gemeinwesen** funktioniert, unabhängig davon, ob es sich um ein staatliches oder nicht-staatliches Gebilde handelt. Konkret muss aus ihr abzulesen sein, wer für was zuständig und damit verantwortlich ist und welche Verfahren vorgesehen sind, um zu einer Entscheidung zu kommen. In einer Demokratie ist es überdies wünschenswert,

dass diese Zuständigkeits- und Verfahrensbeschreibung so formuliert ist, dass sie möglichst **einfach nachzuvollziehen** ist. Insofern ist im Begriff der Verfassung zwar nicht zwangsläufig enthalten, dass sie als eine einzelne Verfassungsurkunde vorliegen muss – gleichwohl erleichtert es unzweifelhaft den Zugang, wenn Interessierte in nur einem Dokument nachschlagen können.

2. Neben der Kompetenzverteilung enthält eine Verfassung – nach kontinentaleuropäischem Verständnis – den **Wertebezug eines Gemeinwesens** und liefert über die Grundrechte den **Rahmen des Handelns** für die Regierenden. Nur das staatliche Handeln, das sich an Grundrechten orientiert, ist legitimes Handeln.

Daraus folgt, dass eine **europäische Verfassung** zwei Elemente enthalten muss:

1. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Organen der Union, also vor allem die Zuständigkeitsverteilung zwischen Parlament, Rat und Kommission (**vertikale Kompetenzverteilung**) und eine Festlegung darüber, wie die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und den Regionen verteilt sind (**horizontale Kompetenzverteilung**). Die existierenden europäischen Verträge beinhalten bereits diese Regelungen über die vertikalen und horizontalen Zuständigkeiten innerhalb der Union. Diese sind aber verstreut in den verschiedenen Verträgen enthalten, so dass die Nachvollziehbarkeit selbst für Experten kaum noch gegeben ist. Deshalb ist auch in Nizza beschlossen worden, dass sich die kommende Regierungskonferenz mit der Vereinfachung der Verträge beschäftigen soll.
2. Eine solche Verfassung braucht eine Grundrechtecharta, die alle Gewalten bindet, und die möglichst über eine **Verfassungsbeschwerde oder -klage** auch für den Einzelnen anwendbar ist. Wenn die Grundrechtecharta in die Verträge aufgenommen wird, sind damit alle Elemente vorhanden, die zu einer Verfassung gehören.

Spätestens mit der Rede, die der deutsche Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 an der Berliner Humboldt Universität gehalten hat, ist die Frage nach der **Finalität Europas** auf der politischen Agenda. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat den Gedanken aufgenommen, in dem er angeregt hat, dass spätestens 2004 die Union über eine Verfassung nachdenken müsse. Selbst Europaskeptiker, wie der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, sind Befürworter einer europäischen Verfassung und reklamieren die Urheberschaft des Gedankens sogar für sich.

Diese augenscheinliche Übereinstimmung sollte nicht über die höchst unterschiedlichen Motive der einzelnen Akteure hinwegtäuschen: Während für die einen die **Konsolidierung Europas** im Vordergrund steht, wollen andere mittels einer Verfassung weitere **Kompetenzen nach Brüssel** abgeben und dritte sehen die Chance, durch die Verfassungsdebatte eine **Kompetenzbescheidung der Union** zu erreichen.

Alle drei Positionen sind vertretbar und müssen im Rahmen einer allgemeinen Debatte ergebnisoffen diskutiert werden. Dabei ist aber entscheidend, dass sich die Union mit dem **Vorwurf des Demokratiedefizits** auseinandersetzt: Denn die Stärkung der Exekutive, d.h. der Regierungen, in der zweiten und dritten Säule der Union (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik), muss durch eine Stärkung der Parlamente korrigiert werden. Insofern bietet die Verfassungsdebatte auch die Chance, die Union wieder vom Kopf (Exekutive) auf die Füße (Legislative) zu stellen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage aufgeworfen worden, wer eine europäische Verfassung erarbeiten soll. Nicht nur aufgrund des unbefriedigenden Gipfels in Nizza ist vielfach die These vertreten worden, dass die klassische Regierungskonferenz an ihr Ende gekommen ist. Zeitgleich zur laufenden Regierungskonferenz 2000 war dagegen ein Modell zu beobachten, das sich äußerst transparent darstellte und überdies besonders effizient gearbeitet hat: der Grundrechtekonvent. So liegt es nahe, das **Konventsmodell** auch als Vorbild für die Ausarbeitung der Verfassung zu nehmen, da hierdurch auch die so wichtige Einbeziehung der Bevölkerung in den Diskurs sichergestellt werden kann.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Verfassungskonvent nur als vorgeschaltetes Gremium operieren kann und es letztendlich den Staats- und Regierungschefs, den nationalen Parlamenten und dem Europaparlament obliegt, ihre Zustimmung zu einer europäischen Verfassung zu geben. Denn Fragen von Verfassungsrang benötigen innerhalb Europas eine **einstimmige Entscheidung der Mitgliedsländer**. In dem Augenblick aber, in dem der Konvent eine plausible Verfassung vorlegt, die darüber hinaus auf der Grundlage einer europaweiten Diskussion entstanden ist, wird diese Verfassung wohl verabschiedet werden. Damit hat die Grundrechtecharta in zweifacher Hinsicht die Debatte um die europäische Verfassung gefördert: Durch ihren Inhalt, der zukünftig sicher ein wichtiger Bestandteil der Verfassung wird, aber auch durch das Verfahren ihrer Erarbeitung, das als Modell für den verfassungsgebenden Prozess genommen werden könnte.

ANHANG: Charta der Grundrechte der Europäischen Union

PRÄAMBEL

Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.

In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.

Die Union trägt 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. Sie ist bestrebt, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu fördern und stellt den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit sicher.

Zu diesem Zweck ist es notwendig, angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbar gemacht werden.

Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft und der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

aus den von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.

Die Ausübung dieser Rechte ist mit Verantwortlichkeiten und Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den künftigen Generationen verbunden.

Daher erkennt die Union die nachstehend aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze an.

KAPITEL I WÜRDE DES MENSCHEN

Artikel 1 Würde des Menschen

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.

Artikel 2 Recht auf Leben

(1) Jede Person hat das Recht auf Leben.
(2) Niemand darf zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden.

Artikel 3 Recht auf Unversehrtheit

(1) Jede Person hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.
(2) Im Rahmen der Medizin und der Biologie muss insbesondere Folgendes beachtet werden:

- die freie Einwilligung der betroffenen Person nach vorheriger Aufklärung entsprechend den gesetzlich festgelegten Modalitäten,
- das Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion von Personen zum Ziel haben,
- das Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen,

– das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen.

Artikel 4 Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Artikel 5 Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

(1) Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.
(2) Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.
(3) Menschenhandel ist verboten.

KAPITEL II FREIHEITEN

Artikel 6 Recht auf Freiheit und Sicherheit

Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.

Artikel 7 Achtung des Privat- und Familienlebens

Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Artikel 8 Schutz personenbezogener Daten

(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.
(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.
(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

Artikel 9

Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Das Recht, eine Ehe einzugehen, und das Recht, eine Familie zu gründen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen gewährleistet, welche die Ausübung dieser Rechte regeln.

Artikel 10

Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten zu bekennen.

(2) Das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird nach den einzelstaatlichen Gesetzen anerkannt, welche die Ausübung dieses Rechts regeln.

Artikel 11

Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

Artikel 12

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen, was das Recht jeder Person umfasst, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

(2) Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.

Artikel 13

Freiheit von Kunst und Wissenschaft

Kunst und Forschung sind frei. Die akademische Freiheit wird geachtet.

Artikel 14

Recht auf Bildung

(1) Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.

(2) Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen.

(3) Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln.

Artikel 15

Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

(1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.

(2) Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

(3) Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.

Artikel 16

Unternehmerische Freiheit

Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt.

Artikel 17

Eigentumsrecht

(1) Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie

gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.

(2) Geistiges Eigentum wird geschützt.

Artikel 18

Asylrecht

Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.

Artikel 19

Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung

(1) Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.

(2) Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

KAPITEL III GLEICHHEIT

Artikel 20

Gleichheit vor dem Gesetz

Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.

Artikel 21

Nichtdiskriminierung

(1) Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.

(2) Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der

besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Artikel 22

Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen

Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

Artikel 23

Gleichheit von Männern und Frauen

Die Gleichheit von Männern und Frauen ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen.

Der Grundsatz der Gleichheit steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.

Artikel 24

Rechte des Kindes

(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.

(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.

Artikel 25

Rechte älterer Menschen

Die Union anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.

Artikel 26

Integration von Menschen mit Behinderung

Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozia-

len und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.

KAPITEL IV SOLIDARITÄT

Artikel 27

Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertreter muss auf den geeigneten Ebenen eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in den Fällen und unter den Voraussetzungen gewährleistet sein, die nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgeesehen sind.

Artikel 28

Recht auf

Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

Artikel 29

Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst

Jede Person hat das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst.

Artikel 30

Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.

Artikel 31

Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

(1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.

(2) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

Artikel 32

Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.

Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.

Artikel 33

Familien- und Berufsleben

(1) Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird gewährleistet.

(2) Um Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang bringen zu können, hat jede Person das Recht auf Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund sowie den Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub und auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.

Artikel 34

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust

des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Jede Person, die in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz hat und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(3) Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Artikel 35 Gesundheitsschutz

Jede Person hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.

Artikel 36 Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

Artikel 37 Umweltschutz

Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.

Artikel 38 Verbraucherschutz

Die Politiken der Union stellen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher.

KAPITEL V BÜRGERRECHTE

Artikel 39 Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

(1) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

(2) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.

Artikel 40 Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

Artikel 41 Recht auf eine gute Verwaltung

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst insbesondere das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses, die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

(3) Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

Artikel 42 Recht auf Zugang zu Dokumenten

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Artikel 43 Der Bürgerbeauftragte

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht, den Bürgerbeauftragten der Union im Falle von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, zu befragen.

Artikel 44 Petitionsrecht

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten.

Artikel 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

(1) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kann gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden.

Artikel 46

Diplomatischer und konsularischer Schutz

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genießen im Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, den Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates.

KAPITEL VI JUSTIZIELLE RECHTE

Artikel 47

Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.

Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

Artikel 48

Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte

- (1) Jede angeklagte Person gilt bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis ihrer Schuld als unschuldig.
- (2) Jeder angeklagten Person wird die Achtung der Verteidigungsrechte gewährleistet.

Artikel 49

Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen.

(2) Dieser Artikel schließt nicht aus, dass eine Person wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den allgemeinen, von der Gesamtheit der Nationen anerkannten Grundsätzen strafbar war.

(3) Das Strafmaß darf gegenüber der Straftat nicht unverhältnismäßig sein.

Artikel 50

Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden

Niemand darf wegen einer Straftat, dezentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden.

KAPITEL VII

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 51

Anwendungsbereich

- (1) Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.
- (2) Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

Artikel 52

Tragweite der garantierten Rechte

(1) Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

(2) Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, erfolgt im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen.

(3) So weit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

Artikel 53

Schutzniveau

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkommen, bei denen die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.

Artikel 54

Verbot des Missbrauchs der Rechte

Keine Bestimmung dieser Charta ist so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist.

Bestellformular

Die **Reihe Eurokolleg** greift aktuelle Sachfragen des europäischen Einigungsprozesses auf. Ziel ist es, Problematiken und Politikoptionen von komplexen europäischen Sachverhalten zu diskutieren.

Diese Eurokolleg-Broschüre basiert u.a. auf den Ergebnissen der Podiumsdiskussion "Die Europäische Grundrechtecharta", die die Friedrich-Ebert-Stiftung am 15. Mai 2000 in Berlin organisiert hat.

Der **Autor**, Markus Engels, hat für das Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages die Arbeiten zur Grundrechtecharta begleitet.

Bezug kostenlos durch: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, Eva Meiners, 53170 Bonn, Fax 0228-883538, Internet: <http://www.fes.de>

Redaktion: Anne Seyfferth, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, 53170 Bonn

Copyright: Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: Druckerei Plump, Rheinbreitbach

ISSN: 0939-7493

ISBN: 3-86077-980-X