



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 5/99

EINE GRUNDRECHTSCHARTA FÜR EUROPA?

- DIE GRUNDRECHTSFRAGE IN DER PERSPEKTIVE DER EU-ERWEITERUNG -

PROF. DR. GÜNTER HIRSCH

**Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin am 5. Juli 1999**

- 1 Sie kennen vielleicht die Geschichte von dem Koloß, der immer marschieren muß aus bloßer Angst, daß er, wenn er innehält, stürzt. Unter Anspielung hierauf schrieb kürzlich Stolleis in der FAZ der Europäischen Gemeinschaft ins Stammbuch: "Der Koloß darf nicht nur marschieren"
- 2 Jede Forderung, die Kompetenzen oder den Normenbestand der Gemeinschaft zu erweitern, muß sich dem Test der Erforderlichkeit unterziehen lassen; das Subsidiaritätsprinzip gilt in seiner allgemeinen Bedeutung auch für die Verdichtung der Europäischen Integration. Die politische Vision Europas darf nicht, wie der vormalige Bundespräsident Herzog auf dem letzten Deutschen Juristentag zutreffend formulierte, zum "Vorschriftenmoloch verkommen".
- 3 Ich möchte deshalb im folgenden im Hinblick auf die Idee einer europäischen Charta der Grundrechte den grundrechtlichen Istzustand in der Gemeinschaft skizzieren, dann auf das Verhältnis verschiedener Grundrechtskataloge zueinander sowie auf die Frage, ob eine Grundrechtscharta sinnvoll erscheint, eingehen, und mit der Grundrechtsfrage in der Perspektive der EU-Erweiterung schließen.

I. Grundrechte im Gemeinschaftsrecht

- 4 Sucht man im Index der Kommentarliteratur zum EG-Vertrag das Stichwort "Grundrechte", findet man die grundsätzlichen Ausführungen nicht unter den materiell-rechtlichen Regelungen des Vertrages, sondern bei Art. 164 EGV alte Fassung vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (aF.) (Art. 220 EGV neue Fassung), also bei der Bestimmung, daß der Europäische Gerichtshof die Wahrung des Rechts zu sichern hat bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages. Der Vertrag kennt keinen Grundrechtskatalog. Er enthält einige wenige spezifische Grundrechtsverbürgungen, wie insbesondere das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 (6 aF.) Abs. 1, Art. 39 (48 aF.) Abs. 2 EGV) sowie das Gebot der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, allerdings - interessanterweise - beschränkt auf den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit (Art. 141 (119 aF.) EGV).
- 5 Aus dieser Grundrechtsabstinenz der Römischen Verträge wurde ursprünglich der Schluß gezogen, Grundrechte seien ausschließlich Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen, nicht des - primär völkerrechtlich definierten - Gemeinschaftsrechts. Demgemäß zögerte auch der

Europäische Gerichtshof, Grundrechte als Gemeinschaftsrecht anzuerkennen und zu schützen.

- 6 Dies änderte sich Ende der 60er Jahre. Mit der fortschreitenden Etablierung der ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsgemeinschaft stellte sich dem Gerichtshof unabweisbar die Grundsatzfrage, ob die Gemeinschaft über das geschriebene Recht hinaus an eine allgemein rechtliche Werteordnung gebunden ist. Der Europäische Gerichtshof begann zunächst noch tastend, Grundrechte zu entwickeln und zu schützen. Als Erkenntnisquellen stützte er sich insbesondere auf die Grundfreiheiten des Vertrages, auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und auf die Menschenrechtskonvention.
- 7 In der Folgezeit gewann die Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs immer größeres Gewicht; sie wurde, wie ich meine, zu einer seiner größten Rechtsprechungsleistungen. Dem lag die Erkenntnis zugrunde, daß eine Rechtsordnung, die den Bürgern Rechte verleiht und Pflichten auferlegt, nur dann allgemeine Geltung und Akzeptanz beanspruchen kann, wenn sie mit grundrechtlichen Leitplanken versehen ist.
- 8 Es verdient festgehalten zu werden, daß die Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Teil deutlich geprägt ist von der deutschen Grundrechtsdoktrin und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.
- 9 Mit seiner Grundrechtsrechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof zugleich ein bedeutsames Kapitel geschrieben zu dem grundsätzlichen Problem der Grenzziehung zwischen zulässiger Rechtsfortbildung durch Richterrecht und unzulässigem Übergriff der dritten Gewalt auf die Domäne der ersten Gewalt. Es erscheint auf den ersten Blick durchaus paradox, daß die Richter, die an das Recht gebunden sind, die Kompetenz haben, dieses Recht selbst fortzubilden. Diese Rolle eines obersten Gerichts faßt der Richter am US-Supreme Court Hughes in den Satz: "We are under a constitution, but the constitution is, what the Judges say it is".
- 10 Der Richter war in Europa niemals lediglich "la bouche qui prononce les paroles de la loi", das römische Recht, das englische common law, das Gemeine Recht waren weithin richterrechtliche Rechtsschöpfungen. Diesen Satz prägte das Bundesverfassungsgericht im Kloppenburg-Urteil 1987, in dem es um die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ging, daß auch Richtlinien ausnahmsweise unmittelbare Wirkung haben können. Er gilt gleichermaßen für die

Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs.

- 11 Festzuhalten bleibt, daß die Grundrechte integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind und ihren Verbindlichkeitsanspruch allein auf dieses gründen. Sie bilden den Schlußstein dieser supranationalen Rechtsordnung, die damit erst die innere Rechtfertigung für ihren allgemeinen Geltungsanspruch in den nationalen Rechtsordnungen findet.

II. Grundrechtspluralismus

- 12 Die Feststellung, daß die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, wirft die Frage nach ihrem Verhältnis zu Grundrechten in konkurrierenden Rechtsordnungen auf. Das Problem "Grundrechtspluralismus" kann hier nicht erschöpft werden. Die Bandbreite geht von Grundrechten in den Verfassungen deutscher Länder über die des Grundgesetzes bis zur Menschenrechtskonvention, zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der UN-Folterkonvention, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.
- 13 Diskutiert man aus deutscher Sicht eine europäische Charta der Grundrechte, bedarf zuerst deren Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes einer Klärung.
- 14 Auszugehen ist von der unstreitigen Feststellung, daß das Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung den Bürgern der Gemeinschaft unmittelbar Rechte verleihen und Pflichten auferlegen kann. Kollidiert unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht mit nationalem Recht, geht es diesem grundsätzlich vor. Mit den Zustimmungsgesetzen zu den Gemeinschaftsverträgen wurde, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt hat, der Rechtsanwendungsbefehl für das primäre und das abgeleitete Gemeinschaftsrecht erteilt mit der Folge, daß das Gemeinschaftsrecht über diese Brücke des Zustimmungsgesetzes in die nationale Rechtsordnung fließt und mit Anwendungsvorrang in Deutschland gilt.
- 15 Allerdings begrenzt Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes (früher Art. 24 Abs. 1) die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft. Die konstituierenden Strukturen der deutschen Verfassungsordnung sind immun gegen Eingriffe der Gemeinschaftsorgane. Zu diesen

Essentialia gehören die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrunde liegen. Der Wesensgehalt der deutschen Grundrechte darf somit auch nicht durch Gemeinschaftsakte verletzt werden. Der Schutz der Grundrechte des Grundgesetzes fällt in die Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts, und zwar auch dann, wenn diese Eingriffe auf Gemeinschaftsrecht beruhen.

- 16 Diese verfassungsrechtliche Ausgangssituation führt zu einer Spannungslage mit dem Gemeinschaftsrecht. Einerseits muß um der Rechtseinheit in der Gemeinschaft willen Gemeinschaftsrecht einheitlich gelten und Vorrang vor nationalem Recht haben und darf deshalb nicht an diesem gemessen werden, andererseits bilden jedoch die deutschen Grundrechte ein Bollwerk, das nicht nur nationalem Recht, sondern auch der Anwendung von Gemeinschaftsrecht in Deutschland Grenzen setzt.
- 17 Die Evolution der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage ist bekannt. Vor fast genau 25 Jahren entschied es in einer ersten Etappe zugunsten der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit. Im Solange-I-Beschluß erklärte es sich für zuständig, über die Vereinbarkeit von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts mit Grundrechten des Grundgesetzes zu entscheiden und gegebenenfalls festzustellen, daß die deutschen Behörden und Gerichte Gemeinschaftsakte, die mit Grundrechten kollidieren, nicht anwenden dürfen.
- 18 Elf Jahre später, im Oktober 1986, trug das Bundesverfassungsgericht der inzwischen gefestigten Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Rechnung und stellte im Solange-II-Beschluß fest, daß durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nun in der Gemeinschaft ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten sei. Deshalb werde das Bundesverfassungsgericht - solange der Europäische Gerichtshof einen wirksamen Grundrechtsschutz gewährleiste - seine Gerichtsbarkeit insoweit nicht mehr ausüben.
- 19 In der Maastricht-Entscheidung vom Oktober 1993 konkretisierte das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung und betonte das Kooperationsverhältnis, das zwischen ihm und dem Europäischen Gerichtshof im Bereich des Grundrechtsschutzes besteht.
- 20 Zum Teil wurde hierin eine Abkehr von Solange II und in der Kooperationsofferte ein unseriöses

"Patenangebot" an den Europäischen Gerichtshof gesehen. Ich gehe davon aus, daß Karlsruhe nach wie vor Gemeinschaftsakte auf ihre Vereinbarkeit mit deutschen Grundrechten, wenn überhaupt, dann nur in dem hypothetischen Fall prüft, daß über den Einzelfall hinaus, also generell, der Schutz des Kernbereichs bestimmter Grundrechte durch den Europäischen Gerichtshof grundsätzlich und generell nicht mehr gewährleistet wäre. Unterschiedliche Definitionen des Schutzbereichs eines Grundrechts sowie abweichende Maßstäbe im Hinblick auf das konkrete Schutzniveau sind systemimmanent und damit unvermeidbar; sie geben jedenfalls keinen Anlaß, die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des unverletzlichen Wesensgehalts der deutschen Grundrechte zu aktivieren. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann nicht allein unter dem "Mikroskop deutscher Grundrechtsdogmatik" gesehen werden.

- 21** Ich bin überzeugt, daß sich das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof nicht etwa - wie zum Teil befürchtet wird - wie zwei Riesentanker auf gefährlichem Kollisionskurs befinden, sondern in voller Kenntnis und in Respekt vor den jeweils unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Strukturen, in die sie eingebunden sind, konstruktiv im jeweiligen Zuständigkeitsbereich Recht sprechen werden. Man sollte, was das Verhältnis der beiden Gerichte zueinander angeht, nicht immer nur den schmalen, hypothetischen Risikobereich sehen, sondern den Regelfall der guten Kooperation; um mit Ebner-Eschenbach zu sprechen: "Vom Achill sehen sie immer nur die Ferse."

III. Grundrechtscharta

- 22** Die Bundesregierung hat beschlossen, die Initiative zur Schaffung einer EU-Charta der Grundrechte zu ergreifen. Sie kann hierbei an Vorarbeiten des EP von 1994 anknüpfen und sich auf den Aktionsplan des Rates und der Kommission zum Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom 23.1.1999 beziehen.
- 23** Mir stellt sich - eingedenk der Warnung, daß der Koloß nicht nur marschieren darf - die Frage, ob und aus welchen Gründen ein geschriebener Grundrechtskatalog sinnvoll ist und welche Folgen er nach sich ziehen wird. Zu ihrer Beantwortung bedarf es einer kurzen Analyse der klassischen Funktionen einer Grundrechtscharta.

- 24 1. Für einen Rechtsstaat ist die Anerkennung von Grund- und Menschenrechten, die nicht vom Staat verliehen, sondern jeder Person kraft ihres Menschseins eigen sind, die nicht Produkt der Hoheitsgewalt, sondern ihr Fundament sind, schlechthin konstitutiv. *Der Schutz der Grundrechte ist der wesentliche Zweck des Staates, er rechtfertigt seine Existenz.*
- 25 Zwar ist die EG kein Staat im Sinne des traditionellen Staatsverständnisses und wird es - jedenfalls für absehbare Zeit - auch nicht werden, kann es vielleicht nie werden. Nach wie vor sind es die Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaft konstituieren und ihr Kompetenzen übertragen. Mit einem Grundrechtskatalog an prominenter Stelle der Verträge würden die Mitgliedstaaten jedoch zum Ausdruck bringen, daß die Gemeinschaft nicht nur zu Sicherung der Marktfreiheiten in Europa, sondern auch um der Freiheitsrechte ihrer Bürger willen besteht.
- 26 Dies würde allerdings zugleich, darüber sollte Klarheit bestehen, einen weiteren Integrationsschritt vom Staatenverbund hin zu mehr "Eigenstaatlichkeit" bedeuten. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch dem *Verfahren* der Schaffung einer Grundrechtscharta Bedeutung zukommen. Sollte dem Europäischen Parlament insoweit die Federführung und Entscheidung zugestanden werden, würde sich die Gemeinschaft qualitativ grundlegend ändern. Sie würde ihre bisherige vertragsrechtliche Basis verlassen und die Kompetenz erhalten, aus sich selbst heraus verfassungsgebend tätig zu werden. Damit wären die Mitgliedstaaten nicht länger Herren der Verträge, die Gemeinschaft würde eine Art Kompetenz-Kompetenz im Sinne einer "pouvoir constituant" erwerben.
- 27 2. Mit der konstitutionellen Funktion eines Grundrechtskatalogs eng verbunden ist desweiteren eine *verstärkte Legitimation* des betreffenden Gemeinwesens. Das vielzitierte Legitimations- oder Demokratiedefizit der Gemeinschaft zielt zwar in der Regel auf die Legislative. Durch die Rechtsprechung garantierte "sichtbare" Grundrechte führen jedoch zu gesteigerter Akzeptanz der Hoheitsakte dieser Gemeinschaft. Zugleich würde damit der Prozeß der politischen Willensbildung in der Gemeinschaft gesteuert und deren demokratische Struktur im öffentlichen Bewußtsein deutlicher gemacht.
- 28 3. Nicht zu unterschätzen ist außerdem die *konsensbildende Funktion* eines Grundrechtskatalogs. Grundrechte sind, wie wir wissen, nicht nur Abwehrrechte gegen hoheitliches Handeln, sondern immer auch Ausdruck einer objektiven Werteordnung. In einem für die Gemeinschaft

formulierten und von allen Mitgliedstaaten getragenen Grundrechtskatalog würden die unterschiedlichen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten - man denke in diesem Zusammenhang nur an das britische common law - einfließen und für verbindlich erklärt. Ein gemeinsamer Konsens der Bürger über die Grundwerte der europäischen Gemeinschaft, in der sie leben, wäre die Folge.

- 29** 4. Nicht meßbar, sondern eher fühlbar ist die einem Grundrechtskatalog zum Teil zugeschriebene Funktion der *Kompetenzverstärkung*. Damit ist der höchst sensible Bereich der Handlungsermächtigungen der Gemeinschaft angesprochen.
- 30** Ein Gemeinwesen, das seine Hoheitsgewalt ausdrücklich in die Grenzen formulierter Grundrechte stellt, verbindet damit auch Schutz- und Förderpflichten. Diese wiederum stoßen entsprechende Aktivitäten an, die sich ihrerseits Kompetenzen suchen. Ein geschriebener Grundrechtskatalog könnte somit eine faktische Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft zur Folge haben. Es war u.a. diese Funktion, die Bismarck von der Katalogisierung von Grundrechten auf Reichsebene abgehalten hatte. Vielleicht liegt auch einer der inneren Gründe für die bislang eher reservierte Haltung einiger Mitgliedstaaten zur Idee einer europäischen Charta der Grundrechte in der Befürchtung, diese würde sozusagen osmotisch Kompetenzen anziehen.
- 31** Um mögliche Unklarheiten und Konflikte darüber zu vermeiden, ob bestimmte Aktivitäten der Gemeinschaft, mit denen diese Grundrechte zum Tragen bringen will, eine ausreichende Kompetenzgrundlage finden, sollte deshalb erwogen werden, *mit einer Grundrechtscharta eine klare Kompetenzabgrenzung in Form eines Kompetenzkatalogs zu verbinden*.
- 32** 5. Als letzte und - wie ich meine - wichtigste und offenkundige Funktion eines Grundrechtskatalogs ist der *Rechtsschutz* zu nennen.
- 33** Zwar wäre eine geschriebene Charta der Grundrechte in der Gemeinschaft nicht konstitutiv für den gerichtlichen Schutz der Grundrechte, da Grundrechte - wie ausgeführt - bereits kraft Richterrecht in der Gemeinschaft anerkannt und geschützt werden. Außerdem haben der Maastricht- und der Amsterdamer Vertrag der Union die Achtung der Grundrechte zur Pflicht und dem Europäischen Gerichtshof den Schutz dieser Grundrechte zur Aufgabe gemacht (Art. 6

(F aF.) Abs. 2, Art. 46 (L aF.) Buchst. d EUV).

- 34** Für den einzelnen sind diese Rechte jedoch nicht sichtbar. Eine Rechtsordnung hat auch in dem Sinne transparent zu sein, daß in ihr die Rechte und Pflichten niedergeschrieben, nachweisbar und greifbar sind. Dies dient der Rechtssicherheit der Entwicklung einer kohärenten Grundrechtsdogmatik und stärkt das "Europa der Bürger".
- 35** Die Bürger leben heute in einer europäischen Gemeinschaft, die das tägliche Leben in vielfältiger und tiefgreifender Weise regelt. Kaum ein Landwirt kann mehr völlig frei entscheiden, was und wieviel er produziert; europäisches Kartellrecht begrenzt ökonomische Entscheidung; "geistiges Eigentum" ist gemeinschaftsweit geschützt; Bananenhändler müssen ihren Gewerbebetrieb an Importquoten ausrichten; die Bürger müssen ihre DM-Konten auf Euro umstellen; der Einsatzbefehl für die Polizei, gegen Landwirte vorzugehen, die den Import ausländischer Agrarprodukte behindern, wird zwar nach wie vor vom Innenminister erteilt, das EG-Recht verpflichtet ihn jedoch unter Umständen, dies zu tun. Die Liste der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen mit Grundrechtsbezug könnte fast endlos fortgesetzt werden. Das Gemeinschaftsrecht überlagert und verdrängt in großen Umfang nationales Recht. Der EuGH hat zwar durch Richterrecht einen Bedarf nach Grundrechtsschutz sozusagen hilfswiese gedeckt, im Sinne des Gewaltenteilungsprinzip wäre dies jedoch an sich Aufgabe des konstitutiven Gemeinschaftsgesetzgebers.
- 36** Im übrigen ist auch die *präventive Rechtsschutzfunktion* eines formulierten Grundrechtskatalogs zu erwähnen. Er würde den Rechtsetzungsorganen die Grundrechte eindeutig und zitierfähig aufzeigen und dadurch als kritischer Maßstab jede Normsetzung sensibilisierend begleiten.

IV. Ausgestaltung der Grundrechtscharta

- 37** An dieser Stelle kann die konkrete Ausgestaltung einer gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtscharta nicht vertieft werden. Während die klassischen liberalen Grundrechte, wie etwa der Schutz der Menschenwürde, die Entfaltung der freien Persönlichkeit, die Nichtdiskriminierung, das Eigentum, die Berufs-, Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit etc. wohl weitgehend außer Streit stehen, dürften soziale Grundrechte zu Kontroversen führen, wie der Streit um die Europäische Sozialcharta gezeigt hat. Außerdem wird

es nicht einfach sein, die Grenze zwischen einklagbaren sozialen Rechte und bloßen "Staatszielbestimmungen" einvernehmlich festzulegen.

- 38** Insbesondere aber scheint eine Grundsatzfrage noch kaum ausdiskutiert: Wen sollen die Gemeinschaftsgrundrechte binden und wem sollen sie einklagbare Rechte verleihen? Sollen außer den Gemeinschaftsorganen auch die Mitgliedstaaten an sie gebunden sein, auch wenn sie nicht Gemeinschaftsrecht anwenden? Sollen die Gemeinschaftsbürger den Europäischen Gerichtshof mittels Verfassungsbeschwerde anrufen können? Ich gehe nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand davon aus, daß sich geschriebene Grundrechte entsprechend der Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in die bestehenden Grenzen der Gemeinschaftsrechtsordnung einfügen und dem fundamentalen Verbot, von einer Aufgabe auf eine Befugnis zu schließen, unterliegen (vgl. Art. 5 (3 b aF.) Abs. 1 EGV). Deshalb sollte Ausgangspunkt der Überlegungen m.E. sein, klarzustellen, daß die Grundrechte die Gemeinschaft binden (vgl. Art. 6 (F aF.) Abs. 1 EUV) und im Anwendungsbereich des Vertrages gelten (vgl. Art. 12 (6 aF.) EGV).

V. EU-Erweiterung und Grundrechtscharta

1. Die politischen Beitrittskriterien

- 39** Die Mitgliedstaaten der Union haben sich im EU-Vertrag zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit bekannt. Die Beachtung der Grundrechte ist unabdingbare Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft und damit auch für den Beitritt. Deshalb müssen die Bewerberstaaten zum Zeitpunkt der Beitrittsverhandlungen die Gewähr für die Geltung und den Schutz des gemeineuropäischen Grundrechtsstandards bieten (vgl. Art. 49 i.V.m. Art. 6 EUV).
- 40** Diese Vorgaben liegen dem angelaufenen Erweiterungsprozeß zugrunde. Die Kommission, die regelmäßig über die "Fortschritte (des einzelnen Kandidaten) auf dem Weg zum Beitritt" berichtet, prüft und bewertet in diesem Rahmen auch die sog. politischen Beitrittskriterien, zu denen insbesondere die Beachtung der Menschenrechte und der Minderheitenschutz zählen.
- 41** Bei pauschalierender Bewertung kann gesagt werden, daß die Beitrittskandidaten die politischen

Beitrittskriterien im wesentlichen erfüllen. Nach Feststellung der Kommission vom 30. März 1999 haben jedoch alle Kandidatenländer, wenn auch in unterschiedlichem Maße, Probleme beim Aufbau und bei der Verfestigung der institutionellen rechtsstaatlichen Strukturen. Dies gelte sowohl für die Anpassung der Rechtslage an rechtsstaatliche Erfordernisse wie auch für deren praktische Umsetzung. Hier mangle es häufig an entsprechend ausgebildetem und erfahrenem Fachpersonal. Insoweit besteht also bei den Beitrittsländern noch Handlungsbedarf, und lassen Sie mich dies hinzufügen - Anspruch auf Unterstützung.

2. Wäre eine Grundrechtscharta im Hinblick auf die Osterweiterung nützlich?

- 42** Auch wenn ein geschriebener Grundrechtskatalog rechtlich weitgehend deklaratorischen Charakter hätte und der Pflicht der Beitrittsländer, sowohl innerstaatlich die Grundrechte zu achten wie auch den entsprechenden *acquis communautaire* voll zu übernehmen, kaum etwas hinzufügen würde, wäre er im Hinblick auf die Osterweiterung von nicht hoch genug einzuschätzender Bedeutung. Er würde den zukünftigen Gemeinschaftsbürgern deutlich vor Augen führen, daß sie einem Staatenverbund beitreten, dessen Fundament die Grund- und Menschenrechte sind, der für die Rechtsstaatlichkeit steht und der auf die Menschen zentriert ist.
- 43** Zugleich würde den Parlamenten, Verwaltungen und Gerichten der Beitrittsländer ein Katalog gemeineuropäischer Grundwerte an die Hand gegeben, an denen sie ihre Entscheidungen auch im rein innerstaatlichen Bereich ausrichten könnten. Dies wäre im Hinblick auf die fehlende rechtsstaatliche Tradition und die Unrechtserfahrungen der Bürger in diesen Ländern von ganz besonderer Bedeutung.
- 44** Ich meine deshalb, daß die für eine europäische Grundrechtscharta sprechenden Gründe durch die geplante Osterweiterung der Gemeinschaft noch angereichert werden um spezifische, gewichtige Argumente.

3. Übergangsregelungen

- 45** Im Hinblick auf die Grundrechte und den Rechtsschutzstandard wird man in den Beitrittsländern von Anfang an den gleichen Maßstab anzulegen haben wie in der übrigen Gemeinschaft. Die Bürger in den mittel- und osteuropäischen Ländern dürfen keinen Grundrechtsschutz zweiter

Klasse genießen.

46 Völlig anders ist die Situation dagegen bei den Grundfreiheiten des Vertrages. Die Volkswirtschaften der Beitrittsländer werden und müssen sich fließend hinentwickeln zum europäischen Binnenmarkt. Deshalb kann nicht schlagartig etwa die Arbeitnehmerfreizügigkeit oder die vollständige Gleichbehandlung der EG-Ausländer mit eigenen Staatsbürgern eingeführt werden.

47 Als ein Beispiel für entsprechende Übergangsregelungen sei Art. 70 der Akte über den Beitritt Österreichs genannt, nach dem die nach österreichischem Recht bestehenden Beschränkungen für Ausländer, in bestimmten Gebieten Ferienwohnungen zu erwerben, für 5 Jahre aufrechterhalten werden konnten. Es können somit einzelne Einschränkungen der Binnenmarktfreiheiten für eine begrenzte Zeit der Umstellung im nationalen Recht beibehalten werden.

VI. Schlußbemerkung

48 Wir leben in Europa in einer Zeit des Umbruchs. Die Gemeinschaft wächst und verdichtet sich und zwingt dadurch die Mitgliedstaaten und die Europäischen Institutionen zur Veränderung. Noch lebt die Gemeinschaft, wie kürzlich plastisch formuliert wurde, im Hinblick auf ihre institutionelle Struktur im Kinderzimmer, obwohl sie schon fast erwachsen ist. Dies war letztendlich mitursächlich für die Krise der Kommission, die - so gesehen - als Signal zu einem neuen Aufbruch verstanden werden sollte. In diesem Sinne stellte auch der frühere Bundespräsident Herzog vor wenigen Wochen fest: "Man wird dies später als Anfang parlamentarischen Regierens in der EU qualifizieren."

49 Zum "Erwachsenwerden" der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft gehört nicht nur eine Reform der Institutionen, sondern - wie ich meine - auch eine Vollendung ihrer konstitutionellen Grundlagen durch eine Charta der Grundrechte. Nach den bedeutsamen Fortschritten im Wirtschafts- und Währungsbereich sollte nun die rechtsethische Dimension der Gemeinschaft betont und befördert werden. Es wäre schade, wenn das noble Unterfangen, eine europäische Charta der Grundrechte zu schaffen, vorschnell auf eine kleinkrämerhafte Suche nach dem geringsten gemeinsamen Nenner beschnitten würde. Es steht gerade Deutschland mit seinen schlimmen historischen Erfahrungen, aber auch seiner vorbildhaften 50jährigen

Grundrechtstradition gut an, in Europa die Initiative für eine Charta der Grundrechte zu ergreifen und bestimmend Einfluß auf deren Ausgestaltung zu suchen. Dies wäre zugleich ein Signal an die Bürger der Beitrittskandidaten, daß Europa nicht nur gemeinsame wirtschaftliche und soziale Interessen hat, sondern auch gemeinsame Wertevorstellungen.