



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 8/99

AUF DEM WEG ZU EINER GRUNDRECHTSCHARTA FÜR EUROPA?

PROF. DR. SPIROS SIMITIS

**Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin am 9. Dezember 1999**

1. Die Grundrechtsdiskussion hat die Entwicklung der Europäischen Union von Anfang an begleitet. Zunächst fast unbemerkt und zumeist verhüllt in der Sprache des Gemeinsamen Marktes, später immer offener. In dem Maße, in dem sich die ökonomische Gemeinschaft verfestigte und ihre politischen Implikationen mehr und mehr in den Vordergrund gerieten, wurden auch die Forderungen nach einer expliziten Anerkennung der Grundrechte, sei es gezielt auf sie beschränkt, sei es im Kontext der Reflexionen über eine europäische Verfassung schärfer und deutlicher formuliert.

2. Der Amsterdamer Vertrag ist Abschluss und Beginn zugleich. An der Bindung der Union an die Grundrechte kann es keinen Zweifel mehr geben. Sie sind Maßstab und Richtschnur aller ihrer Aktivitäten. Doch so unmissverständlich der Vertrag Position bezieht, so klar vermeidet er es, sich präzise festzulegen. Vor genau diesem Hintergrund beließ es die EG-Kommission nicht bei dem Pintasilgo-Bericht, sondern beauftragte eine neue Expertengruppe mit einem allerdings bewusst anders formulierten Auftrag: Zur Debatte stand nicht mehr, wie die Grundrechtscharta im einzelnen aussehen sollte. Der Expertengruppe oblag es vielmehr, den Weg aufzuzeichnen, den es nunmehr zu beschreiten gilt, um die Forderung nach einer Grundrechtscharta so schnell und so verbindlich wie möglich umzusetzen.

3. Wer dieses will, muss sich zunächst von der immer noch alles beherrschenden Verweisungstechnik endgültig verabschieden. Nicht die Grundrechte werden genannt, sondern die Dokumente, in denen sie vorkommen. Kurzum, statt Quellen zu kumulieren kommt es darauf an, die Grundrechte konkret anzusprechen und zu umschreiben. Sie sind nicht nur Fundament der Union, vielmehr auch und gerade unverzichtbare Voraussetzung für die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich mit der Union zu identifizieren, und damit ihre Partizipationsrechte auszuüben. Wo sich die Grundrechte deshalb im Dickicht der Verweisungen verlieren, werden aus Unionsbürgern bloße Unionsangehörige.

4. Wohlgermerkt, Diskussionen über die Grundrechte sprechen nur einen Teil einer sehr viel breiter angelegten Debatte an. Die Konzentration auf die Grundrechte rechtfertigt es nicht, die Reflexionen über die Europäische Verfassung zu verschieben oder gar einstweilen für überflüssig zu erklären. Die Grundrechtscharta ist genau gesehen nur vorweggenommener Teil dieser Verfassung. Die Aufspaltung spiegelt allerdings die Einsicht in die Tatsache wider, dass die Verknüpfung sich sehr schnell als kontraproduktiv für die Grundrechtscharta genauso wie für alle anderen Komponenten der Verfassung erweisen könnte. Die Chance der Realisierung liegt in der Spezifikation der Forderungen und ihrer Konzentration auf bestimmte klar identifizierbare und begrenzbare Ziele.

5. Erklärungen wie das manifeste Bekenntnis des Amsterdamer Vertrages zu den Grundrechten verlangen mehr als nur deren Konkretisierung, so unentbehrlich sie im übrigen sein mag. Sie verpflichten auch und vor allem dazu, den Geltungsbereich der Grundrechte verbindlich festzulegen. Anders und pointierter ausgedrückt: Säulen signalisieren unterschiedliche Aufgaben, nicht jedoch Grundrechtsgrenzen. Ganz gleich, um welchen Bereich der Unionstätigkeit es geht, die Union bleibt gehalten, nur in einem durch die Grundrechte begrenzten und abgedeckten Rahmen zu agieren. Eben deshalb geht es nicht weiter an, Grundrechtskonformität im klassischen Gemeinschaftsbereich vorzuexerzieren, dafür aber Grundrechtsabstinenz bei der justiziellen oder polizeilichen Kooperation zu demonstrieren.

6. Die Frage nach dem Geltungsbereich zwingt zudem dazu, sich von der Vorstellung zu lösen, dass Grundrechte um der Bürgerinnen und Bürger der Union willen akzeptiert, zugleich jedoch ihnen vorbehalten werden müssen. Die Grundrechtsbindung ist genauso evident in der Asylpolitik wie in den Beziehungen der Union zu Drittstaaten. Im einen wie im anderen Fall, muss die Union ihre Entscheidungen in Kenntnis und unter Beachtung ihrer Verpflichtung treffen, immer nur grundrechtskonform vorzugehen.

7. Reflexionen über eine Grundrechtscharta bleiben solange auf halbem Weg stehen, wie die Implementation der Grundrechte nicht mitbedacht und mitgeregelt wird. Gemeint ist mehr als nur die gerichtliche Geltendmachung. Gemeint ist auch und vor allem, dass Grundrechte zugleich verbindliches Handlungsprogramm der Exekutive sind. Sie ist mit anderen Worten keineswegs nur passiv verpflichtet, die Grundrechte nicht zu verletzen, sondern genauso gehalten, aktiv Wege aufzuzeigen und zu beschreiten, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, ihre Rechte zu realisieren. Das Diskriminierungsverbot und die damit einhergehende Verpflichtung zu einer Politik, die, etwa mit Hilfe positiver Diskriminierungen, Gleichberechtigung in Gleichstellung umzuwandeln sucht, ist das klassische, aber keineswegs das einzige Beispiel dafür.

8. Eine explizite, auf konkrete Inhalte bedachte Anerkennung der Grundrechte kommt keineswegs einer Neuentdeckung der Grundrechte gleich. Wenn es tatsächlich gelingen soll, eine Grundrechtscharta nicht nur zu diskutieren, sondern kurzfristig zu realisieren, auch und gerade, um im Interesse der Bürgerinnen und Bürger mit der Entwicklung einer sich immer weiter selbstständigenden Union Schritt zu halten, dann gilt es, der Versuchung zu widerstehen, sich auf eine originäre, ausschließlich an der Europäischen Union orientierte, bei ihr beginnende und nur vor ihrem Hintergrund geführte Diskussion einzulassen. Ohnehin droht jede Debatte über die Grundrechte am Konflikt zwischen einem defensiven Minimalismus und einem selbst zerstörerischen Maximalismus zu scheitern.

9. Den Ausweg bietet eine gezielte Anknüpfung an die EMRK. Sie hat die Grenzen des Europarates längst transzendiert und ist durch die Rechtsprechung des Straßburger und des Luxemburger Gerichtshofes zum Fundament eines gemeineuropäischen Bill of Rights geworden. Sowohl die in der Konvention als auch in ihren Protokollen enthaltenen Rechte können, ja müssen deshalb übernommen werden. Nur ist es damit allein nicht getan. Die EMRK liefert gleichsam den Kernbestand der Grundrechtscharta, ohne deshalb ihren Inhalt abschließend zu definieren. Zweierlei ist jedenfalls genauso erforderlich. Zum einen kommt es bei der Transposition in die Grundrechtscharta entscheidend darauf an, die in der EMRK und den Protokollen aufgezählten Rechte so zu formulieren, dass vor allem die vom EuGH vorgenommenen Konkretisierungen und Präzisierungen aufgegriffen werden. Zum anderen kann keine Grundrechtscharta der Europäischen Union an den sozialen Grundrechten vorbeigehen. Die Grundrechtscharta muss im Gegenteil, die immer noch hartnackig verteidigte Dichotomie der Grundrechte überwinden und die sozialen Grundrechte als das anerkennen, was sie sind: unverzichtbarer Teil eines Grundrechtskatalogs, der die Erfahrungen einer Gesellschaft verarbeiten und widerspiegeln muss, die von der staatlichen Intervention ebenso geprägt und gestaltet worden ist wie von der sozialen und ökonomischen Entwicklung. Einmal mehr kommt es dabei darauf an, die grundlegenden Dokumente der Union ebenso zu bedenken wie die Rechtsprechung des EuGH. Einmal mehr erweist sich aber

gerade bei den sozialen Grundrechten, dass die Deklaration der Grundrechte immer und zugleich zu Regelungen verpflichtet, deren Ziel es sein muss, die nicht zuletzt im Amsterdamer Vertrag festgehaltenen sozialpolitischen Ziele zu verwirklichen.

10. So wichtig es ist, sich an der EMRK und den mit Rücksicht auf die unionspezifischen Erfahrungen erforderlichen Ergänzungen zu orientieren, so sehr kommt es darauf an, die Anerkennung der Grundrechte als einen offenen Prozess zu verstehen. Einen endgültigen, ein und für allemal fixierten Grundrechtskatalog gibt es nicht. Die Europäische Union lässt sich vielmehr mit der Grundrechtscharta auf einen Diskurs ein, dessen erste Station die explizite Anerkennung konkret angegebener Grundrechte ist. Mit der Anerkennung beginnt, so gesehen, auch die Reflexion über Modifikationen und Ergänzungen. Die Ansätze dafür zeichnen sich schon deutlich ab. Die radikale Veränderung der Informations- und Kommunikationstechnologie ist ebenso wenig grundrechtsindifferent wie die Expansion der Gentechnologie oder die längst evidente Notwendigkeit, einen effizienten Umweltschutz zu garantieren. Manches, wie etwa die informationelle Selbstbestimmung kann und muss jetzt schon in die Grundrechtscharta aufgenommen werden, nicht zuletzt mit Rücksicht auf die einschlägigen Unionsakte. Anderes, wie beispielsweise die Bedeutung des Zugangs zu den veränderten Kommunikationsmitteln, zählt zu den Fragen, die sehr bald aufgegriffen werden müssen, allein schon wegen der sich immer mehr auf die strukturellen Probleme einer Informationsgesellschaft konzentrierenden Unionspolitik.

11. Reflexionen über eine Grundrechtscharta sind zwangsläufig auch Überlegungen über das zuständige Gericht. Die Antwort liegt scheinbar auf der Hand. Wer sich für eine Anknüpfung an die EMRK ausspricht, muss sich, so könnte man meinen, für die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entscheiden. Argumente dafür gibt es durchaus. Ebenso lassen sich Regelungen vorstellen, die nach dem Vorbild der innerhalb der Gemeinschaft geltenden Vorlagebestimmungen, beide Gerichte, den Menschenrechtsgerichtshof und den EuGH, miteinander verknüpfen. Hier wie sonst gilt es freilich zu bedenken, dass die Interpretation der Grundrechte vom Kontext, in dem sie entstanden sind und realisiert werden sollen, geprägt wird. Es sind eben, trivial ausgedrückt, Grundrechte, die von der Union akzeptiert werden und deshalb auch Grundlage und Motor ihrer Entwicklung sind. Kein anderes Gericht kann aber diesen Kontext so genau bedenken und beurteilen wie der EuGH. Seine bisherige Rechtsprechung liefert genügend Beweise dafür. Ihm ist deshalb auch die Kompetenz vorzubehalten.

12. Über die Forderung nach einer Grundrechtscharta darf ihre Lokalisierung nicht vergessen werden. Sie ist keineswegs nur sekundäre Formsache, vielmehr genauso essentielle Geltungsbedingung. Die Grundrechtscharta muss daher nicht nur in die Verträge aufgenommen, sondern in einer Weise placiert werden, die ihrer Bedeutung entspricht und ihre Erkennbarkeit sichert.