

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin

Bundesministerin der Justiz, Berlin

Eine Grundrechte-Charta für ein Europa der Bürgerinnen und Bürger

1 Lieber Herr Prof. Pernice, sehr geehrter Herr Botschafter, sehr verehrte Anwesende!

I.

Ich habe Ihre Einladung sehr gerne angenommen, bietet doch diese Vortragsreihe die Gelegenheit, über Europa zu reden und Ihnen meine Vision von Europa aufzuzeigen.

2 Meine Vision von Europa ist zunächst geprägt durch das Bild eines Europas des Friedens; ein Bild, das so viele hervorragende Persönlichkeiten während und nach dem letzten schrecklichen Krieg als Mittel für eine gute gemeinsame Zukunft auf unserem kriegszerrissenen Erdteil beschworen und dann Schritt für Schritt in die Realität umgesetzt haben. Es ist das Bild eines Europas, das nicht allein durch den gemeinsamen Markt oder die gemeinsame Währung symbolisiert wird, sondern das sich ganz bewusst in die Tradition der Aufklärung stellt und Bürgerinnen und Bürger mit ihren Rechten und die Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt stellt; das für politisches Handeln Machtbegrenzung durch Konstitution bejaht und das für wirtschaftliches Handeln einen wirksamen und verbindlichen Werte- und Gesetzesrahmen setzen hilft, soweit das im gegenwärtigen Zustand möglich ist. Kurz: Es ist ein Bild von Europa, wie Carlo Schmid es beschrieb, als er sagte: „Wenn Europa werden soll, dann muss man aufs Ganze gehen, dann muss man Europa zu einer ökonomischen, politischen und konstitutionellen Einheit machen.“

II.

3 Ich bin der Auffassung, dass die Grundrechtecharta ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu diesem Europa ist. Dass wir heute, wo ich über die Geschichte der Charta reden werde, ihren Text auch tatsächlich in Händen haben, ist, lieber Herr Pernice, ja auch eine List der Geschichte, denn wir haben Thema und Datum des Vortrags schon vor längerer Zeit vereinbart. Schon dieses gute Timing zeigt, dass die Charta ein Erfolg ist.

4 Der Text dieser Charta wurde vom europäischen Konvent erarbeitet und ist jetzt vom informellen Europäischen Rat in Biarritz akzeptiert worden. Meine Damen und Herren, diese Grundrechtecharta ist auf den nachdrücklichen Wunsch und mit ganz besonderer Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland erarbeitet worden. Ich halte sie – bei allem, was man im Einzelnen sicher anmerken kann – für einen Erfolg. Dieser Erfolg war übrigens vor oder zu Beginn dieses Projektes keineswegs absehbar:

5 Schon bei der Vereinbarung, dass wir das Projekt einer EU- Grundrechtecharta in der rot-grünen Koalition mit Priorität aufgreifen wollten, fehlten skeptische Stimmen nicht. Und das ist auch begreiflich, wenn man sich daran erinnert, dass wir die Regierung ziemlich genau vor zwei Jahren, nämlich im Oktober 1998, übernommen haben – nur zwei Monate vor der am 1. Januar 1999 beginnenden deutschen Präsidentschaft in der EU. Die Präsidentschaft war natürlich von der Vorgängerregierung in allen Einzelheiten vorbestimmt, denn die Vorbereitungen brauchen eine gewisse Zeit, und diese Zeit hätte

innerhalb von 2 Monaten niemals gefunden werden können. Wir haben dann festgestellt – und daher rührte ein Teil der Skepsis –, dass die Grundrechtecharta nicht zu den politischen Punkten gehörte, die auf der Agenda für die deutsche Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 1999 stand. Ich will an dieser Stelle anmerken – und ich darf das sagen, weil die politischen Träger der Bundesregierung ein solches Werk allein gar nicht vorantreiben könnten –, dass bei mir bei den Vorarbeiten in hohem Maße auf engagierte, kluge und tüchtige Beamtinnen und Beamte angewiesen waren. Einige von ihnen sind heute hier. In jenen Monaten Ende des Jahres 1998 und Anfang des Jahres 1999, als die Weichen gestellt wurden, aber auch in der Zeit danach waren sie besonders gefordert, und ohne sie wäre das nicht möglich gewesen.

- 6 Die skeptischen Stimmen waren auch keineswegs verstummt, als ich dann, nach äußerst komprimierter Vorbereitung im Bundesministerium der Justiz, im Frühjahr 1999 als Vorsitzende des europäischen Justizminister-Rates zu einer ersten großen Konferenz zur EU-Grundrechtecharta in den Kölner Gürzenich eingeladen habe. Außer der damaligen finnischen Präsidentschaft und der schwedischen Kollegin waren die Justiz- und Verfassungsministerinnen und -minister der EU keineswegs vertreten. Zuvor, beim informellen Ministertreffen, hatten nicht wenige eher Zurückhaltung signalisiert.
- 7 Die EU-Kommission hat zwar das Vorhaben unterstützt, das will ich an dieser Stelle mit großer Dankbarkeit sagen, und das ist auch nicht weiter verwunderlich, weil die von ihr eingesetzte „Gruppe der Weisen“ – eine europäische Institution, die immer wieder gerne zur Vorbereitung von Texten genutzt wird – unter Leitung von Spiros Simitis gerade die Ergebnisse ihrer Arbeit vorgelegt hatte. Das war außerordentlich wertvoll. Aber auch die EU-Kommission hielt sich zurück, weil sie es für eher unwahrscheinlich hielt, dass man gemeinsame Texte würde erarbeiten können.
- 8 Die in Köln im Frühjahr 1999 zahlreich anwesenden Wissenschaftler, die Medienvertreter, auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments und europäischen Richter standen in ihrer Mehrzahl dem Projekt durchaus mit Sympathie gegenüber, sahen aber – im günstigsten Fall – jahrelange schwierige Verhandlungen voraus. Sie waren außerdem sehr unterschiedlicher Auffassung darüber, wie das Gremium aussehen und sich zusammensetzen sollte, das mit der Ausarbeitung der Grundrechtecharta beauftragt werden sollte. Und schließlich, lassen Sie mich das hinzufügen: Auch innerhalb der Bundesregierung legten die Europrofis durchaus eine skeptisch-abwartende Haltung an den Tag.
- 9 Ich schildere das so ausführlich, weil ich zugeben muss, dass der Nachdruck, mit dem wir die Vorbereitungen für die Aufnahme dieses Projekts für den Europäischen Gipfel im Juni 1999 betrieben haben, schon etwas von der Geisteshaltung an sich hatte, die der Schweizer Schriftsteller Kurt Marti mit den Worten beschrieb: „Wo kämen wir hin, wenn alle sagten, wo kämen wir hin, und niemand ginge, um einmal zu schauen, wohin man käme, wenn man ginge.“

III.

- 10 Inhaltlich allerdings war schon im Kölner Gürzenich durchaus klar, welche Leitlinien im Vordergrund stehen würden. Es war zum einen klar, dass die Ausrichtung und Bindungswirkung der Charta auf die europäischen Institutionen konzentriert werden sollte, also auf das Europäische Parlament und seine Tätigkeit, auf die Kommission und den Rat sowie auf die Europäische Gerichtsbarkeit. Die Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas sollten die Charta als Teil des „acquis communautaire“ übernehmen – und auch deshalb in die Diskussion zur Erarbeitung eingebunden sein.
- 11 Zweite Leitlinie war, dass die Charta in ihrer Arbeit nicht bei Adam und Eva anfangen, sondern die vorhandenen Grundlagen nutzen sollte, also die Grundrechte-Rechtsprechung

des Europäischen Gerichtshofs ebenso wie die nationalen Grundrechtekataloge in ihrem Stand durch die jeweilige nationale Rechtsprechung, dann das durch die EMRK und ihre Zusatzprotokolle Erreichte sowie die in großer Zahl vorliegenden Studien und Expertisen aus dem Bereich der Wissenschaft aller europäischen Mitgliedstaaten.

- 12** Zum Dritten sollte die Charta einen juristischen und einen politischen Mehrwert erzeugen. Der juristische Mehrwert einer als Teil der Europäischen Verträge verbindlichen Grundrechtecharta sollte in Folgendem liegen: Ein Grundrechtekatalog umschreibt ja Inhalt, Tragweite und Schranken der Grundrechte. Schon als feierliche Proklamation, also als politischer Text, präzisiert die Charta die gemeinsame Auffassung der Organe und der Mitgliedstaaten von den einzelnen Grundrechten und gibt der Rechtsprechung eine Bezugsgrundlage. Als verbindlicher Katalog dann ist sie eine klare Basis für die Rechtsprechung selbst. Eine Grundrechtecharta erleichtert es den Bürgerinnen und Bürgern ganz sicher, ihre Rechte zu kennen und auch geltend zu machen. Die Bürger können sich verlässlich auf diese Liste der Grundrechte vor dem Europäischen Gerichtshof berufen, und die Rechtsstaatlichkeit der EU wird mit einem weiteren Schritt der Vollendung zugeführt.
- 13** Es gibt aber auch einen politischen Mehrwert. Schon vor der Inkorporation in die Europäischen Verträge, die noch etwas dauern könnte, wird sehr deutlich unterstrichen: Europa wird nicht mehr nur durch den Euro symbolisiert, sondern auch durch die Tatsache, dass es gemeinsame Werte in Form von Rechten gibt, die in einer Grundrechtecharta verankert sind. Der Symbolwert wird hoch sein, wenn es gelingt, den Bürgerinnen und Bürgern bewusst zu machen, dass es diese Charta gibt. Ein solches Bewusstsein zu bilden, ist jetzt unsere Aufgabe.
- 14** Die gemeinsamen Traditionen und Grundlagen der Mitgliedstaaten werden schon durch den politischen Text betont, das festigt das Bewusstsein, dass Europa nicht nur ein Ort ist, sondern „eine Idee“, wie Henri-Bernard Lévy gesagt hat, und zwar eine Idee, die die Menschen in Europa wirklich verbindet. Die Charta hat damit die Chance, die europäische Identität bei den Bürgerinnen und Bürgern zu fördern. Wir haben eine vergleichbare Entwicklung in der Bundesrepublik gesehen. Genau das war die politische Funktion des Grundrechtekatalogs unserer Verfassung.
- 15** Noch ein weiterer Aspekt: Die Charta legt die rechtlichen Wertentscheidungen der Union schriftlich fest, die sowohl für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten als auch für die Menschenrechtspolitik der Union nach außen die unverrückbare Grundlage bilden. Sie ist also Maßstab für das Handeln der Union auch über ihren jetzigen Bestand hinaus.
- 16** Und schließlich, auch darauf ist hingewiesen worden, ist die Erarbeitung der Charta ein wichtiger Schritt zu einer europäischen Verfassung. Auf diese Perspektive will ich am Ende noch eingehen.

IV.

- 17** Die Ratsbeschlüsse von Köln und Tampere im Juni und Oktober 1999 haben dann die Zusammensetzung und den Beratungsweg des Gremiums festgelegt, das die Charta erarbeiten sollte. Der Konvent hatte 62 Mitglieder, davon 15 Beauftragte der Staats- und Regierungschefs, 1 Beauftragten des Kommissionspräsidenten, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 30 Mitglieder der nationalen Parlamente. Wie Sie sich vorstellen können, war das eine durchaus explosive Mischung: Einerseits meinten die Parlamente, sie seien zu kurz gekommen oder würden als Mitglieder zweiter Klasse behandelt, weil die Regierungs- und Staatschefs ihre persönlichen Beauftragten entsandt hatten. Die hätten ja möglicherweise einen kurzen Draht in die Regierungen. Auf der anderen Seite war aber auch bei den Regierungen Misstrauen vorhanden gegen das neuartige Institut eines Konvents, der einen Text erarbeiten würde, der eine wie auch immer geartete

Form von Verbindlichkeit erlangen sollte – einen Text, den eben nicht eine Regierungskonferenz unter sich ausgehandelt hatte. Und außerdem hielten die meisten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Zeit, die man ihnen gesetzt hatte, schlichtweg für zu kurz.

- 18** Beauftragter des Bundeskanzlers wurde Prof. Herzog, der als Altbundespräsident und ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe eine herausragende Rolle spielen konnte: Er vereinigt ja in seiner Person die erforderlichen verfassungsrechtlichen Fachkenntnisse und die Fähigkeit, mit allen betroffenen Persönlichkeiten Europas in kaum nachvollziehbar guter Weise über solche Fragen verhandeln zu können. Und das ist gerade im europäischen Kontext eine außerordentlich wichtige Angelegenheit. Er hat als Präsident des Konvents sehr viel zum erfolgreichen Abschluss der Beratungen beigetragen. Ich will nur am Rande bemerken, dass die fachliche Zuarbeit durch das Bundesministerium der Justiz bereitgestellt wurde.
- 19** Im Dezember 1999 trat der Konvent zum ersten Mal zusammen, und heute sehen wir, was in nur 9 Monaten und 16 Sitzungen erarbeitet werden kann – sehr interessant ist, dass sich hier, bezogen auf die zeitliche Komprimierung, etwas wiederholt hat, was wir in Deutschland beim Parlamentarischen Rat vor 50 Jahren erlebt haben. Der Text, der jetzt vorliegt und vom Europäischen Rat in Biarritz akzeptiert worden ist, soll Anfang Dezember in Nizza feierlich proklamiert werden.
- 20** Wie hat der Konvent gearbeitet? Er hat rund 1.500 Stellungnahmen und Anträge aus seinen Reihen behandelt – 1500! Nicht nichts, wie wir Schwaben sagen. Er hat in einer großen Anhörung 67 Gruppen aus allen Lebensbereichen zu Wort kommen lassen und über 300 Stellungnahmen aus diesem Kreis sowie der Fachwelt ausgewertet. Sie können sich denken, dass nicht all diese Stellungnahmen durch Kürze auffielen – und dass sie sehr unterschiedliche Vorstellungen hatten. Die Ergebnisse ergänzender nationaler Hearings wie der gemeinsamen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat im April 2000 – Sie, lieber Herr Pernice, haben als Experte teilgenommen – sind ebenfalls in die Beratungen eingeflossen.
- 21** Das war schon eine ganz besondere Leistung, nicht nur der 62 Mitglieder, sondern auch der Regierungen und der wissenschaftlichen Kreise, mit denen sich die Mitglieder und ihre Assistentinnen und Assistenten zurückgekoppelt haben. Die Fülle der Arbeit, die hier geleistet wurde, verdient unsere Hochachtung.
- 22** Wichtig war auch, diejenigen Nachbarstaaten einzubeziehen, deren Beitritt in der nächsten Runde der EU-Erweiterung vorgesehen ist. Ich hatte damit schon angefangen während der deutschen Präsidentschaft 1999, und zwar mit einer Tagung mit den zuständigen Ministerinnen und Ministern aus Polen, Tschechien, Lettland, Litauen, Estland, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und anderen Staaten. Der Europäische Konvent hat diese Einbeziehung fortgesetzt und im Sommer diesen Jahres mit den Vertretern dieser Staaten den Stand der Charta und daraus folgende Einzelfragen und Folgen diskutiert und die unterschiedlichen Haltungen aufgenommen.

V.

- 23** Lassen Sie mich jetzt zum Inhalt und zur Bewertung der Charta kommen.

1.

- 24** Die Bewertung des Textes, der jetzt vorliegt, ist außerordentlich positiv. Das zeigen die Stellungnahmen, auch die Debatte des Deutschen Bundestages am vergangenen Donnerstag. Aber es gibt natürlich auch kritische Stimmen. Ich will eine zitieren, auch wenn ich mit dem Inhalt von Tettingers Auffassung nicht einverstanden bin, insbesondere das Wort von der „Formelkompromiss-Gala“ für höchst unangemessen halte. Ich finde

aber, er hat in einer anderen Frage durchaus Recht: Die Charta sollte offen und kritisch diskutiert werden; nur so kann sie überhaupt bekannt werden. Nur das, was umstritten ist, wird wahrgenommen; und nur wenn sie wahrgenommen wird, kann sie ihre politische Aufgabe erfüllen, nämlich die Grundrechte in Europa sichtbar zu machen und dadurch ihren Schutz insgesamt zu verstärken.

- 25** Ich halte auch die „Architektur“ der Charta für gelungen. Ihr Aufbau ist nachvollziehbar, auch übersichtlich gestaltet, die Sprache ist verständlich, der Inhalt relativ modern. Konnten die Bürgerinnen und Bürger eine Übersicht über ihre Grundrechte bisher nur dann erhalten, wenn sie mit viel Mühe und Eifer darangingen, die verschiedenen Rechtsquellen zu studieren – also die Europäischen Verträge, die EMRK, die Europäische Sozialcharta und die Grundrechtssprechung des EuGH –, so finden sie jetzt die komprimierte Fassung dessen in einem Text.
- 26** Allgemeine Fragen wie: Wer sind die Adressaten der Grundrechte? Wo finden die Grundrechte ihre Schranken? sind in einem Kapitel behandelt, und das ist ein deutlicher Unterschied etwa zur EMRK, die ja bei jedem Grundrecht die jeweils geltenden unterschiedlichen Schrankenbestimmungen regelt.
- 27** Ich bin auch der Auffassung, dass sich Zahl und Länge der 54 Artikel angemessen in Grenzen halten. Welche Leistung der Konvent allein mit der Formulierung erbracht hat, kann jeder ermesen, der sie beispielsweise mit der Entstehungsgeschichte und Formulierung von Grundrechtsartikeln vergleicht, die wir bei uns in Deutschland in den 90er Jahren geändert haben. Sie merken, ich spreche von Art. 16a und der ebenso interessanten Neufassung des Art. 23 GG. Prof. Herzog hat dazu in seinem Geleitwort zum 50. Geburtstag des Grundgesetzes geschrieben: „Die neunziger Jahre haben in den Artikeln 16a und 23 Bestimmungen hervorgebracht, die ein vernünftiger Jurist schon im Steuerrecht, im Grundbuchrecht und im Recht des Versorgungsausgleichs perhorresziert, die im Verfassungsrecht, von dem man füglich ein Mindestmaß an Transparenz, wenn schon nicht sprachliche Brillanz erwartet, aber nur als verfehlt bezeichnet werden können.“
- 28** Solche Formulierungen wie die in Art. 16a und 23 GG haben ihre Ursachen. Dazu gehört das politische Misstrauen der am politischen Prozess Beteiligten, die ganz unterschiedliche Positionen vertreten, mühsam einen Kompromiss erreicht haben und sich dann dazu verleiten lassen, diesen Kompromiss im Detail im Verfassungstext niederzulegen. Vor diesem Hintergrund ist die Leistung, die der Konvent erbracht hat, noch viel größer, weil er dieser Gefahr trotz der enormen Unterschiedlichkeit der Verfassungs- rechtskulturen und Befindlichkeiten nicht erlegen ist. Denn auch wenn wir ganz ohne Zweifel eine gemeinsame Tradition in Europa haben, so sind doch auch die Unterschiede außerordentlich beachtlich. Der Konvent musste z.B. die Vorstellungen und Verfassungstraditionen Großbritanniens auf der einen Seite – ich freue mich, dass Sie da sind, Herr Botschafter – und Portugals auf der anderen Seite unter einen Hut bringen: Großbritannien hat keine einheitliche Verfassungsurkunde, sondern viel gefestigtes, aber ungeschriebenes Verfassungsrecht, und hat erst Anfang Oktober die EMRK in sein nationales Recht inkorporiert. Das war eine großartige Leistung, von der wir uns angesichts unserer eigenen Rechtsgeschichte kaum eine Vorstellung machen. Portugal hingegen besitzt einen ausführlichen und detaillierten Verfassungstext von fast 300 Artikeln!

2.

- 29** Die Charta besteht, das wissen Sie wahrscheinlich alle, aus sieben Kapiteln. „Würde des Menschen“, so ist das I. Kapitel überschrieben; in ihm geht es um die fundamentalen Menschenrechte wie das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Kapitel II („Freiheiten“) beinhaltet die zentralen Freiheitsrechte, u.a. das Recht auf Privatleben, auf

Datenschutz sowie die Gewissens- und Meinungsfreiheit. Kapitel III („Gleichheit“) behandelt das Verbot von Diskriminierungen aller Art und das Gebot des Abbaus von Benachteiligungen. Im IV. Kapitel („Solidarität“) geht es um grundlegende Arbeitnehmerrechte – u.a. Streikrecht, Anhörungsrecht, Kündigungsschutz – und den Kernbestand sozialer Rechte, z.B. das Recht auf Unterstützung für ein menschenwürdiges Leben. Das V. Kapitel („Bürgerrechte“) umfasst vor allem Teilhaberechte an der Willensbildung in der EU. Alle Justizgewährleistungsrechte sind in Kapitel VI („Justizielle Rechte“) geregelt. Kapitel VII („Allgemeine Bestimmungen“) befasst sich mit dem Adressatenkreis, mit Grundrechtsschranken und dem Verhältnis zu anderen Grundrechtsquellen.

3.

- 30** Meine Damen und Herren, lassen Sie uns darüber nachdenken, was ein Grundrechtekatalog leisten soll. Er muss Antwort auf viele Fragen geben: Steht alles drin, was unbedingt reingehört? Das ist die Basisfrage. Sind die Gewichte richtig verteilt? Wie ist die Balance von Freiheits-, Gleichheits- und sozialen Rechten? Sind die Teilhaberechte berücksichtigt? Reicht die Justizgewährung? Gibt es hinreichende Sicherungen bei Grundrechtseinschränkungen? Wenn wir diese Fragen im Einzelnen durchprüfen, komme ich zu einem viel eindeutigeren Ja, als ich ursprünglich erwartet hatte.
- 31** Meines Erachtens fehlt nichts Wesentliches. Die Charta trägt auch den neueren Entwicklungen des Grundrechtsschutzes Rechnung: Das Recht auf Unversehrtheit von Leib und Leben wird ausdrücklich auch im Hinblick auf grundlegende Fragen der Medizin und der Bioethik formuliert. Der Text enthält die ausdrückliche grundrechtliche Garantie des Datenschutzes, die Achtung vor der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, die Verankerung von Rechten für den besonderen Schutz von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- 32** Ich bin auch der Meinung, dass die Gewichtung stimmt: Wie in unserem Grundgesetz steht die wichtigste Wertentscheidung, die Unantastbarkeit der Würde des Menschen, an der Spitze – und sie hat auch eine vergleichbare Bedeutung. Die Aufteilung in sieben Kapitel ist eine sinnvolle Neuerung, weil sie alle relevanten Positionen in einem einheitlichen Dokument vereinigt. Auch die Balance von Freiheits-, Gleichheits- und sozialen Rechten scheint mir gelungen. Die sozialen Rechte sind gleichberechtigt enthalten. Es wird erstmals in einem europäischen Grundrechtstext ganz deutlich: Grundrechte sind unteilbar. Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Willensbildung in der EU ist entsprechend deren großer Bedeutung wie im EG-Vertrag verankert. Außerdem ist eine Innovation gelungen. Nach der Charta gibt es sogar ein Recht auf gute Verwaltung! Da hat die Wissenschaft aber noch eine Menge zu tun...
- 33** Außerdem haben die Menschen in der Union nach der Charta umfassende justizielle Rechte. Ein „Minus“ etwa zu dem Standard, den wir gewohnt sind, gibt es nicht. Und in der allgemeinen Schrankenbestimmung steht, was zu den Kernstücken des Rechtsstaats gehört: Gesetzesvorbehalt, die Verhältnismäßigkeit und die Wesensgehaltsgarantie.

VI.

- 34** Lassen Sie uns zu der nächsten Frage an die Charta kommen: Eignet sie sich dazu, unverändert in die europäischen Verträge aufgenommen zu werden? Viele wollen das, auch und gerade die Bundesregierung. Allerdings besteht darüber im europäischen Kontext noch keineswegs Konsens, wie sich jetzt auch in Biarritz gezeigt hat. Die Frage ist wichtig, denn wenn die Charta zur Aufnahme in die Verträge ungeeignet wäre, dann würde der Verhandlungsmarathon erneut beginnen. Ich halte die Charta für geeignet, es sind aber auch Zweifel laut geworden und vor allem folgende zwei Argumente angeführt worden: 1.

Sie enthalte zu viele Programmsätze für einen Rechtstext. 2. Der Grundrechtekatalog entspreche nicht den Kompetenzen der Gemeinschaft. Der Katalog habe deshalb entweder „kompetenzansaugende Wirkung“, oder die Charta gebe Versprechen ab, die die EU nicht einlösen könne.

- 35** Ich halte diese Bedenken nicht für valide. Zum einen sieht man, wenn man den Entwurf durchliest, dass er durchgängig als Rechtstext formuliert wurde, nicht als allgemeine feierliche Erklärung. Zum Zweiten besteht der Grundrechtekatalog ganz überwiegend aus einklagbaren Abwehr- oder Leistungsrechten. Zum Dritten enthalten auch seine übrigen Artikel einen justiziablen Kern und sind eben keine reinen Programmsätze oder Zielbestimmungen. Nehmen wir als Beispiel die Verankerung des Umweltschutzes in der Charta. Im GG wird sie als Rechtsprinzip verstanden, das grundrechtliche Gewährleistungen verstärken kann. Warum das bei der Charta anders sein müsste, meine Damen und Herren, das leuchtet mir nicht ein.
- 36** Nehmen wir den nächsten Punkt. Die allgemeinen Bestimmungen in Kapitel VII der Charta schaffen Klarheit und Rechtssicherheit über Adressaten, Grundrechtsschranken und das Verhältnis zu anderen Grundrechtsquellen wie insbesondere der EMRK. Dieses war auch erforderlich, weil ein erheblicher Kreis der Mitgliedstaaten der EU hier bis zuletzt gewisse Zweifel hatte. Im Übrigen sind die Rechte in der Charta genauso klar definiert wie ihre Adressaten: Die Charta richtet sich vor allem an die Organe und Einrichtungen der Union. Dabei ist die Union auch in der zweiten und dritten Säule, also nicht nur der Gemeinschaftsbereich, an die Grundrechte gebunden.
- 37** Schließlich sind die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gebunden. Der Chartatext stellt, lassen Sie mich das betonen, ausdrücklich klar, dass die Charta die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten nicht ändert. Der grundrechtliche Mantel ist aber auch nicht so eng geschneidert, dass er bei jeder Kompetenzerweiterung geflickt oder erweitert werden müsste. Ich glaube, es ist vernünftig, dass wir ihn so weit geschnitten haben, wie er jetzt ist. Die Kompetenzen der Union sind ja bereits jetzt sehr weitreichend, und sie werden sich weiter entwickeln. Allerdings brauchen wir dann Mittel und Möglichkeiten, die Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union ausdrücklich zu definieren und in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen.
- 38** Die Charta, das ist ein weiterer Punkt, ist auch zukunfts offen: Sie lässt Raum für neue Grundrechtsentwicklungen, die Gegenstand intensiver verfassungspolitischer Debatten sind. So ist die Liste der Grundsätze, die gemäß Art. 3 Abs. 2 im Bereich der Medizin und Bioethik zu beachten sind, ausdrücklich nicht abschließend formuliert. Art. 7, um ein weiteres Beispiel zu nennen, schützt alle Formen der Kommunikation. Und Artikel 9 verzichtet mit Rücksicht auf aktuelle Debatten über den Schutz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften darauf, das Recht auf Eheschließung und Familiengründung auf Männer und Frauen, jeweils als Paar, zu beschränken.
- 39** Richtigerweise werden einige Rechte, für deren Erfüllung die Union derzeit keine Kompetenz hat, eben nicht als Leistungs-, sondern als Abwehrrecht formuliert. So wird die Union etwa verpflichtet, die Vielfalt der Kulturen und den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit anzuerkennen und zu achten. Damit vermeidet die Charta von vornherein Versprechungen, die die Union derzeit nicht einlösen kann.
- 40** Zusammenfassend kann man festhalten: Es ist gelungen, was Prof. Herzog im Sommer gefordert hat. Er sagte damals: „Der Konvent muss einen Text zu Stande bringen, der es den Regierungen jederzeit möglich macht, ihn verbindlich zu machen, und es muss ihnen schwer fallen, das nicht zu tun.“

VII.

- 41** Nun will ich noch einen Blick auf die Kritik werfen, die es natürlich an einzelnen Formulierungen gibt und mit der wir uns befassen müssen. Auf zwei wesentliche Punkte, die durch die Presse gegangen sind, bin ich in den letzten Tagen immer wieder angesprochen worden: Da ist zum einen die Frage, ob der Begriff „Person“ in Art. 2 und 3 relativiert, dass das Recht auf Leben und Unversehrtheit jedem Menschen, also auch dem behinderten Menschen, zusteht. Und zum anderen wird gefragt – unter anderem in einer großen Wochenzeitschrift –, ob die Freiheit der Medien ausreichend geschützt wird, wenn Art. 11 Abs. 2 nur davon redet, dass sie „geachtet“ wird – nicht, wie das GG formuliert, „gewährleistet“ wird.
- 42** Ich glaube, dass es in beiden Fällen keinen Grund zur ernsthaften Sorge gibt. Ich will deutlich sagen, dass mit dem Begriff der „Person“ schon begrifflich keine Ausgrenzung verbunden ist. Seine Verwendung im deutschen Chartatext ist schlicht eine Folge der Übersetzung aus dem französischen Chartatext. Dort hat man den Begriff „Personne“ verwendet, weil das französische Wort für „Mensch“, also „homme“, nicht ausschließlich geschlechtsneutral ist. In der englischen Fassung ist beim Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wie im Grundgesetz von „everyone“ die Rede, aber wenn der Konvent im Deutschen das Wort „Jeder“ verwendet hätte, wäre das nun wiederum nicht geschlechtsneutral gewesen. So kann es sein mit den Formulierungen ...
- 43** Meine Damen und Herren, auch die Medienfreiheit wird in der Charta nicht relativiert. Ich habe das auch vor dem Bund der Zeitungsverleger, die sich außerordentlich besorgt gezeigt haben, deutlich gemacht. Für die Medien wurde über die allgemeine Garantie der Meinungsfreiheit in Art.11 Abs. 1 hinaus, die auch für die Medienfreiheit rechtlich bereits hinreichend gewesen wäre, ein besonderer Abs. 2 angefügt. Das Wort „achten“ schränkt den Schutz nicht ein, sondern trägt dem Umstand Rechnung, dass die EU gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität keine Kompetenz hat, die Medienfreiheit zu gewährleisten. Diesen Aspekt muss man sehen. Hätte der Konvent das Wort „gewährleisten“ in den Text geschrieben, hätten diejenigen, die die „Kompetenzansaugung“ befürchten und gleichsam den Rüssel an die Wand malen, einen Kritikpunkt gefunden. Die deutschen Länder haben in dieser Frage auf einen präzisen Sprachgebrauch erheblichen Wert gelegt.
- 44** Diese beiden Punkte zeigen – und viele weitere werden es tun –, wie wichtig es ist, den Text der Charta in Wissenschaft, Rechtsprechung und Praxis zu durchdringen, um solchen Ängsten und Sorgen begegnen zu können.

VIII.

- 45** Wie geht es jetzt weiter? In Nizza, wo im Dezember der nächste Europäische Rat unter französischer Präsidentschaft stattfinden wird, soll die Charta von den gesetzgebenden und verwaltenden Organen der Union feierlich proklamiert werden. Das habe ich schon erwähnt. Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission binden sich also selbst, die in der Charta umschriebenen Grundrechte bei ihrer Tätigkeit, also auch bei der legislativen Tätigkeit, zu achten. Die Proklamation bringt die gemeinsamen Rechtsüberzeugungen der Organe der Union und der Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Der Europäische Gerichtshof wird die Charta in seiner Rechtsprechung heranziehen. Die Grundrechtecharta wird, davon bin ich überzeugt, so juristisch eine Eigendynamik gewinnen.
- 46** Der Bundeskanzler hat in seiner Rede am 4. September bereits erklärt und das vor der Presse in Biarritz auch bestätigt, dass die Bundesrepublik Deutschland nach Nizza in einem zweiten Schritt den Text der Grundrechtecharta in die Verträge übernommen haben will. Zusammen mit der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene sowie der Gewaltenteilung zwischen den europäischen Organen soll die vertragliche Verankerung der Grundrechtecharta Kern einer Verfassungsdiskussion in

Europa werden. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner Rede bei der Botschafterkonferenz am 4. September ausgeführt: „Die europäischen Bürger haben im Angesicht des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses einen Anspruch auf eine präzise und für jedermann verständliche Verfassung.“ Das ist unsere Auffassung, meine Damen und Herren. Diese gilt es jetzt in Europa mehrheitsfähig zu machen und durchzusetzen. Dafür brauchen wir den Dialog, brauchen Konferenzen und müssen Überzeugungsarbeit leisten, dass dies eine gute und für niemanden gefährliche Sache ist.

- 47 Nach unseren Überlegungen soll diese Verfassungsdiskussion in eine umfassende Regierungskonferenz münden, die etwa 2004 oder vielleicht auch früher zusammentreten könnte. Eine Regierungskonferenz, die nach diesem Fahrplan zustande kommt, wäre eine hervorragende Gelegenheit, die Grundrechtecharta verbindlich zu verankern.

IX.

- 48 Ich bin ganz sicher, dass wir noch ein gutes Stück Weg vor uns haben, aber ich bin auch zuversichtlich, dass wir dieses Ziel auf der Regierungskonferenz *nach* Nizza erreichen können und werden. Wie Sie, Herr Prof. Pernice, mit Recht gesagt haben, darf die Charta nicht „als feierliche Erklärung verwelken“. Und das wird sie auch nicht.

- 49 Ich glaube, dass wir uns nicht davon schrecken lassen sollten, dass manches in Europa mühselig ist und einer sehr klaren Überzeugungsarbeit bedarf, die wir alle – also nicht alleine die Regierungen, sondern auch die Wissenschaftler und zivilgesellschaftlichen Organisationen – leisten müssen. Ich persönlich halte es da mit den belgischen Politiker Paul-Henri Spaak, dem Präsidenten der beratenden Versammlung des Europarats, der – ebenso wie Jean Monnet, Robert Schuman und andere – sowohl visionär als auch ganz nüchtern und außerordentlich realistisch war. Er hat einmal gesagt: „Entmutigt werden können nur diejenigen, die sich einbilden, Europa lasse sich durch ein „Sesam-Öffne-Dich“ oder durch eine riesige Welle des Enthusiasmus schaffen. Nichts dergleichen wird geschehen. Ein organisiertes und vereinigt Europa wird das Ergebnis langer und mühevoller Anstrengung sein.“ Ich glaube, sie lohnt sich.

Ich danke Ihnen.