

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0064/2000

3. März 2000

BERICHT

über die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union
(C-0058/1999 – 1999/2064 (COS))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Andrew Duff und Johannes Voggenhuber

INHALT

Seite

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE	3
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	4
BEGRÜNDUNG	10
MINDERHEITENANSICHT	21
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE FREIHEITEN UND RECHTE DER BÜRGER, JUSTIZ UND INNERE ANGELEGENHEITEN	22
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND CHANCENGLEICHHEIT	27
STELLUNGNAHME DES PETITIONSAUSSCHUSSES	31
.....	
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALE ANGELEGENHEITEN	36
.....	
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT.....	43
.....	
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, MENSCHENRECHTE, GEMEINSAME SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK	
.....	

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 13. September 1999 hat die Präsidentin des Europäischen Parlaments angekündigt, dass sie den Beschluss des Rates über die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union an den Ausschuss für konstitutionelle Fragen als federführenden Ausschuss sowie an den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, den Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt und den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten als mitberatende Ausschüsse überwiesen hat (C5-0058/1999 – 1999/2064 (COS)).

In der Sitzung vom 1. März 2000 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie diesen Beschluss zusätzlich an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und den Petitionsausschuss als mitberatende Ausschüsse überwiesen hat.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen benannte in seiner Sitzung vom 22. September 1999 die Abgeordneten Andrew Duff und Johannes Voggenhuber als Berichterstatter.

Er prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 23. September 1999, 14. Oktober 1999, 8. November 1999, 22. November 1999, 29. November 1999, 10. Januar 2000, 27. Januar 2000, 14. Februar 2000 und 29. Februar 2000.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 18 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Giorgio Napolitano, Vorsitzender; Johannes Voggenhuber, stellvertretender Vorsitzender und Ko-Berichterstatter; Ursula Schleicher, Christopher J.P. Beazley, stellvertretende Vorsitzende; Andrew Nicholas Duff, Ko-Berichterstatter; Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (in Vertretung d. Abg. Dimitrios Tsatsos), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Richard Graham Corbett, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Michel Hansenne (in Vertretung d. Abg. Ciriaco De Mita), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (in Vertretung d. Abg. Monica Frassoni), Jacques F. Poos (in Vertretung d. Abg. Hans-Peter Martin), Reinhard Rack (in Vertretung d. Abg. François Bayrou), Lennart Sacrédeus, Konrad K. Schwaiger (in Vertretung d. Abg. Giorgos Dimitrakopoulos), The Earl of Stockton, Rijk van Dam (in Vertretung d. Abg. Jens-Peter Bonde) und Margrietus J. van den Berg (in Vertretung d. Abg. Enrique Barón Crespo).

Die Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, des Petitionsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sind diesem Bericht beigelegt.

Der Bericht wurde am 3. März 2000 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C-0058/1999 – 1999/2064 (COS))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Beschlusses des Europäischen Rates über die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/1999),
- unter Hinweis auf seine Stellung als Vertreter der Völker der Europäischen Union,
- unter Hinweis darauf, dass die Union den Schutz der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedsstaaten durch die Einführung einer Unionsbürgerschaft stärken soll (Art. 2 EUV),
- unter Hinweis auf die Achtung der Grundrechte durch die Union « wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes ergeben » (Art.6 EUV),
- unter Hinweis auf die Präambel der „Charta der Vereinten Nationen“ und die von der Vollversammlung der VN in ihrer Resolution 217 A III am 10. Dezember 1948 in Paris angenommene „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“,
- unter Hinweis auf seine zahlreichen Initiativen zu den Grund- und Bürgerrechten, insbesondere auf seine Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989¹,
- unter Hinweis auf seine Initiativen zu einer Verfassung der Europäischen Union, insbesondere auf seine EntschlieÙung vom 12. Dezember 1990 zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union² und seine EntschlieÙung vom 10. Februar 1994 zur Verfassung der Europäischen Union³,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 16. September 1999 zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴,
- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 27. Oktober 1999⁵ zum Europäischen Rat von Tampere,
- unter Hinweis auf die herausragende Bedeutung der kommenden Erweiterung der Union und der Regierungskonferenz,

¹ ABl. C 120 vom 16.05.1989, S. 51

² ABl. C 19 vom 28.01.1991, S. 65

³ ABl. C 61 vom 28.02.1994, S. 155

⁴ ABl. C 54 vom 25.2.2000, S. 93

⁵ Protokoll der Plenarsitzung vom 27.10.1999, Punkt 15

- in Kenntnis der Konstituierung des Konvents zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union am 17. Dezember 1999 in Brüssel,
 - gestützt auf Artikel 47 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, des Petitionsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (A5-0064/2000),
- A. in der Erwägung, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht (Art. 6 EUV),
 - B. in der Erwägung, dass die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas (Art.1 EUV) und die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 2 EUV) sich auf die allgemeine und uneingeschränkte Achtung der unteilbaren, für alle gleichen und unantastbaren Würde des Menschen gründet,
 - C. in der Erwägung, dass die Union auf den Grundsätzen beruht, "wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben" (Artikel 6 EUV),
 - D. in der Erwägung, dass einige Sonderrechte in den Verträgen bereits verankert sind,
 - E. in der Erwägung, dass die aus der Anerkennung der Würde des Menschen zwingend hervorgehenden grundlegenden Freiheiten und Rechte sowie Pflichten eines umfassenden tatsächlichen Rechtsschutzes und wirksamer Rechtsgarantien bedürfen,
 - F. in der Erwägung, dass die Vorherrschaft des Rechtes der Union und die bedeutenden Befugnisse ihrer Institutionen gegenüber Einzelpersonen es notwendig machen, den Schutz der Grundrechte auf der Ebene der Europäischen Union zu verstärken,
 - G. in der Erwägung, dass die Weiterentwicklung der Zuständigkeiten der Union und der Europäischen Gemeinschaft besonders im sensiblen Bereich der inneren Sicherheit angesichts der eingeschränkten parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle in diesem Bereich die Dringlichkeit einer europäischen Grundrechtscharta offenkundig machen,

- H. in der Erwägung, dass darauf zu achten ist, dass die Entwicklung der Union nicht zu einem Ungleichgewicht zwischen dem Ziel der Sicherheit und den Prinzipien der Freiheit und des Rechts führen darf,
- I. in der Erwägung, dass sowohl im Rahmen des Unionsvertrags als auch des Gemeinschaftsrechts Einschränkungen der Grundrechte ohne parlamentarische Billigung vorgenommen werden können, obwohl dies im Gegensatz zu den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten steht,
- J. in der Erwägung, dass auch für den Fall zulässiger Einschränkungen von Grundrechten deren Wesensgehalt in keinem Fall angetastet werden darf,
- K. in der Erwägung, dass die sozialen Grundrechte auf der Ebene der Europäischen Union verstärkt und entwickelt werden müssten,
- L. in der Erwägung, dass die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Union mit zukünftigem Verteidigungscharakter in Übereinstimmung mit den Grundrechten entwickelt werden muss,
- M. in der Erwägung, dass durch Entwicklungen wie z. B. in der Biotechnik oder in der Informationstechnologie neue Grundrechtskonflikte entstehen können, denen mit einem europäischen Grundrechtskonsens besser begegnet werden kann,
- N. in der Erwägung, dass es schwerwiegende Hinweise auf das Ansteigen von Rassismus und Xenophobie gibt,
- O. in der Erwägung, dass das Menschenrecht auf Asyl gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam gewahrt bleiben muss,
- P. in der Erwägung, dass eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union wie ja auch die bestehenden Grundrechtsordnungen der Mitgliedsstaaten in keiner Weise eine Konkurrenz zur Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen sollten,
- Q. in der Erwägung, dass der Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention nach den dazu erforderlichen Änderungen im EU-Vertrag einen wesentlichen Schritt zur Vertiefung des Grundrechtsschutzes in der Union bedeuten würde,
- R. in der Erwägung, dass die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas untrennbar mit der Aufgabe verbunden ist, neben den Grundrechten auch die Bürgerrechte, also die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind, auszubauen,

- S. in der Erwägung, dass eine Charta der Grundrechte, die nur eine unverbindliche Proklamation darstellte und sich überdies auf eine bloße Aufzählung bestehender Rechte beschränkte, die berechtigten Erwartungen der Menschen enttäuschen würde,
- T. in der Erwägung, dass die Charta der Grundrechte als Grundbestandteil in dem notwendigen Prozess betrachtet werden sollte, die Europäische Union mit einer Verfassung auszustatten,
1. begrüßt die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die zur Festlegung eines gemeinsamen Bestandes von Werten und Grundsätzen sowie eines gemeinsamen Grundrechtssystems beitragen wird, in dessen Rahmen die Bürger anerkannt werden und an dem sich die Politiken der Union sowohl intern als auch gegenüber Drittstaaten orientieren; begrüßt die dabei seit dem Europäischen Rat von Tampere gemachten Fortschritte, insbesondere die erfolgte Konstituierung des durch die Staats- und Regierungschefs, das Europäische Parlament, die Parlamente der Mitgliedsstaaten und die Kommission gemeinsam gebildeten Konvents;
 2. bietet für die Erarbeitung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union seine volle Unterstützung und seine umfassende Mitwirkung an;
 3. stellt fest, dass die Anerkennung und Ausformung von Grund- und Bürgerrechten eine originäre Aufgabe der Parlamente ist;
 4. fordert seine Delegation im Konvent zur Erarbeitung der Charta auf, die Forderungen dieser EntschlieÙung nachdrücklich zu vertreten;
 5. beabsichtigt, über die Annahme der Charta zur gegebenen Zeit durch Abstimmung des Plenums zu entscheiden und erachtet für tunlich, seine untenstehenden Ziele in bezug auf die Charta der Grundrechte im voraus festzulegen,
 6. stellt klar, dass es seine endgültige Zustimmung zu einer Charta der Grundrechte in hohem Maße davon abhängig macht, dass die Charta:
 - a: durch Aufnahme in den EU-Vertrag volle Rechtsverbindlichkeit erhält;
 - b: bei jeder Änderung dem gleichen Verfahren unterliegt wie der ursprüngliche Entwurf, einschließlich des förmlichen Rechts auf Zustimmung seitens des Europäischen Parlaments;
 - c: eine Klausel umfasst, die für alle Eingriffe der Grundrechte die Zustimmung des Europäischen Parlaments vorsieht;
 - d: eine Klausel enthält, in der niedergelegt ist, dass keine ihrer Bestimmungen gemessen an dem von Artikel 6 Absatz 2 EUV gewährten Schutz restriktiv ausgelegt werden darf;
 - e: die Unteilbarkeit der Grundrechte anerkennt, indem der Geltungsbereich der Charta im Rahmen der ihr von den Verträgen übertragenen Befugnisse und Funktionen sämtliche Institutionen und Organe der Europäischen Union und alle ihre Politiken inklusive zweite und dritte Säule umfasst,

- f: die Mitgliedstaaten bei der Anwendung oder Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften verpflichtet;
- g: einen innovativen Charakter erhält, indem sie den Menschen in der Europäischen Union auch gegenüber neuen Grundrechtsbedrohungen, wie etwa im Bereich der Informations- und Biotechnologien, Rechtsschutz einräumt und neue Grundrechtskonsense verwirklicht, wie etwa den über die Gleichstellung der Frau, die allgemeine Nichtdiskriminierungsklausel und den Schutz der Umwelt,
7. beschließt, ein wissenschaftliches Kolloquium abzuhalten, das darauf abzielt, das Parlament zu beraten und öffentliche Anhörungen von Vertretern der zivilen Gesellschaft durchzuführen,
8. wird Initiativen für eine umfassende gesellschaftliche Debatte in den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Sozialpartner, der NRO und anderer Vertreter der bürgerlichen Gesellschaft nachdrücklich unterstützen;
9. wünscht die Anerkennung des Beitrags, den Organisationen der bürgerlichen Gesellschaft zur Ausarbeitung der Charta leisten können;
10. schlägt vor, den beitrittswilligen Staaten einen Beobachterstatus im Konvent zur Erarbeitung der Charta einzuräumen und mit ihnen im Rahmen der Europakonferenz in einen kontinuierlichen Meinungs austausch einzutreten,
11. betont, dass die Charta die Grundrechtsordnungen der Mitgliedsstaaten nicht ersetzen oder beeinträchtigen darf,
12. unterstützt die Übereinkunft des Konvents, die Charta unter der Annahme zu erarbeiten, dass sie volle Rechtskraft erhält,
13. unterstreicht die Notwendigkeit, in die Charta, neben den Rechten die schon im EU-Vertrag verankert sind, die auf die Union anwendbaren Normen der völkerrechtlichen Konventionen aufzunehmen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarates, der Internationalen Arbeitsorganisation und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unterzeichnet wurden,
14. fordert die Regierungskonferenz auf:
- a) die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Vertrag unter Berücksichtigung der wesentlichen Rolle, die ihr im Hinblick auf die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas zukommt, in ihre Tagesordnung aufzunehmen;
- b) zu ermöglichen, dass die Union der EMRK beitrifft, um eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat herzustellen und mögliche Konflikte oder Überschneidungen zwischen dem EuGH und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof zu vermeiden;
- c) allen Personen unter ihrem Schutz Zugang zum EuGH zu gewähren, indem die bestehenden Mechanismen für die gerichtliche Überwachung ergänzt werden;

15. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung der Kommission, dem Rat, dem Gerichtshof, dem Gerichtshof für Menschenrechte, der Regierungskonferenz, dem Konvent für die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Zielvorgaben der Union

1. Die Europäische Union "beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit" (Artikel 6 Absatz 1 EUV). Sie setzt sich zum Ziel, die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern, wie sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1948 verkündet worden sind. **Indem sie die Pflicht zur Solidarität festschrieb, hat die Union das Recht ihrer Bürger auf Frieden vertraglich verankert.** Eine der wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Zielvorgaben der Union besteht darin, den freien Personenverkehr zwischen ihren Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist verboten (Artikel 12 EGV), und die Union kann "geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen" (Artikel 13 EGV).

Schwachstellen der derzeitigen Regelungen

2. Allerdings **ist die gegenwärtige Situation zumindest in dreierlei Hinsicht unbefriedigend.** Zum ersten ist die Regelung der Rechte in der Europäischen Union sowohl im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung inkonsequent als auch variabel, was die Umsetzung und die Inkraftsetzung zwischen den Mitgliedstaaten betrifft. Als Beispiel sei folgender Tatbestand angeführt: Obwohl ein allen Mitgliedstaaten gemeinsames Merkmal die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950 ist, sind nicht alle ihre nachfolgenden Protokolle von sämtlichen Mitgliedstaaten unterzeichnet bzw. ratifiziert worden. Die Abweichungen bei den Übereinkommen des Europarates und der Internationalen Arbeitsorganisation über die Sozialpolitik sind noch ausgeprägter.
3. Zum zweiten ist folgendes festzuhalten: Obwohl die Europäische Union "die Grundrechte [achtet], wie sie in der ... Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind, und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben" (Artikel 6 Absatz 2 EUV), befindet sie sich gegenüber ihren Mitgliedstaaten in einer anomalen Situation, weil sie selbst die Konvention nicht unterzeichnet hat. Man sollte jedoch nicht zulassen, dass eine Argumentation, bei der auf die Zuständigkeit der Union verwiesen wird, einem Vorgehen im Wege steht, mit dem der weiteren Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Europa vorgebeugt werden soll. Die Europäische Union braucht eine Menschenrechtspolitik, um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, die Behandlung von Flüchtlingen zu verbessern und subtile Formen der Diskriminierung zu beseitigen.
4. Zum dritten hat die stetige, aber komplexe Entwicklung der europäischen Integration im Laufe der letzten fünfzig Jahre dazu geführt, dass es im Verhältnis zwischen den Bürgern und den Einrichtungen der Europäischen Union an einer gewissen Klarheit und Präzision mangelt. Hinter der Frage nach den Rechten der Bürger liegt das Problem der demokratischen Legitimität. Das Europäische Parlament glaubt, dass eine Konsolidierung der Rechte der Bürger der demokratischen Legitimität dienlich sein wird.

Unionsbürgerschaft

5. In den Verträgen der Europäischen Union, die die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten aneinander binden, sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) wurde schrittweise die Notwendigkeit anerkannt, die Grundrechte festzulegen und ihre Einhaltung für den Bürger der Europäischen Union sicherzustellen. Im Vertrag von Amsterdam geht man sogar so weit, dass im Falle einer "schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung" von Menschenrechten eine Aussetzung der Mitgliedschaft in der Union zulässig ist (Artikel 7 EUV).
6. Im Vertrag von Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft begründet; danach ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. "Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht" (Artikel 17 Absatz 1 EGV), doch in Artikel 18 wird die Möglichkeit der weiteren Förderung der Unionsbürgerschaft eröffnet, um die Freizügigkeit zu erleichtern. Dies unterstreicht, wie wichtig das Subsidiaritätsprinzip bei der Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft ist.

Subsidiarität

7. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die EU-Charta impliziert, dass sie sich in Fragen, die nicht die Umsetzung von EU-Recht und EU-Politiken berühren, nicht auf die Beziehung zwischen Staatsangehörigen und den Behörden ihres Staates auswirkt. Es ist jedoch schwierig, in der Europäischen Union solche strengen Unterscheidungen zu treffen. Gemeinsame Befugnisse und Zuständigkeiten der EU und der Regierungen der Mitgliedstaaten sind häufiger anzutreffen als ausschließliche Befugnisse und Zuständigkeiten der EU-Institutionen. Die EU hat kein Recht auf allgemeine Zuständigkeit, und alle Bemühungen, einen definitiven Katalog der Zuständigkeiten im klassischen föderativen Sinne zu erstellen, sind wahrscheinlich vergebens.
8. Es ist eine Tatsache, dass sich das föderalistische Subsidiaritätsprinzip nur schwer mit dem Konzept der Grundrechte vereinbaren läßt. Einerseits ist es zwar recht und billig, dass die Verfasser der Charta die Subsidiarität berücksichtigen, andererseits ist es aber auch legitim, den Standpunkt einzunehmen, dass die Subsidiarität nur als eines der verschiedenen Grundprinzipien, an denen sich die Union orientiert, gelten sollte. **Die Subsidiarität sollte weder als vorrangiger Grundsatz zur Einschränkung der Zentralgewalt der Union betrachtet werden, noch sollte man ihr eine wichtigere Stellung einräumen, als ihr tatsächlich zukommt, weil dadurch der fundamentale Charakter des Rechtssystems der Europäischen Union eingeschränkt würde.**

Die Charta als Instrument der Reform

9. Der fundamentale Charakter der in der Charta verankerten Rechte soll nämlich zu einer zusätzlichen treibenden Kraft für die Europäische Union werden. In gewissem Maße ändert die Einführung verbindlicher Rechte das Paradigma der europäischen Integration. Die Charta ist ein dynamisches Projekt, durch das die Verteilung der Befugnisse neu festgelegt wird. Sie wird sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Union auswirken. Und schließlich ist sie ein Instrument für eine weitere politische Reform der Union.

10. Die Union hat noch immer nicht alle Änderungen absorbiert, die anlässlich der Vertragsrevision von Amsterdam vorgenommen wurden, was insbesondere für die Fortschritte bei der Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt. Doch die Aussicht auf eine bevorstehende weitere Erweiterung sowie der Umstand, dass es in Amsterdam nicht möglich war, alle ausstehenden verfassungsrechtlichen Probleme der Union zu lösen, hat eine neue Regierungskonferenz sowohl unvermeidbar als auch wünschenswert werden lassen. Das Europäische Parlament bekräftigt seine Überzeugung, dass es im Interesse aller ihrer gegenwärtigen und künftigen Bürger liegt, dass **die Union jetzt einen Katalog europäischer Grundrechte in Form einer Charta sammeln, überprüfen und kristallisieren und anschließend in einer einfachen und eleganten Sprache niederschreiben sollte.**
11. Der vom Parlament begrüßte Beschluss des Europäischen Rates von Köln vom Juni 1999, eine **Charta der Grundrechte zu erarbeiten, sollte nicht als Versuch angesehen werden, die bestehende verfassungsmäßige Ordnung der Mitgliedstaaten umzustößeln, sondern vielmehr als das Bestreben, die Identität der Europäischen Union zu stärken.** Die Charta wird zur Festlegung des kollektiven Bestands an Werten und Rechten beitragen, die die Europäer zusammenbinden und die sämtlichen Politiken der Union zugrunde liegen.
12. Die bevorstehende Erweiterung der Union um Länder, die nicht auf eine so lange demokratische Geschichte zurückblicken wie die gegenwärtigen Mitgliedstaaten, verstärkt die Notwendigkeit, **das Profil der Union im Hinblick auf Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Ökologie und Menschenrechte zu schärfen.** Mit der Charta wird dies getan, auch wenn damit in der Praxis die Schwelle für die Mitgliedschaft angehoben wird. Sie ist Teil des Prozesses, mit dem die Union auf die Erweiterung vorbereitet wird.

Bindewirkung

13. Die Europäische Union ist kein Staat, sondern ein mächtiges Bündnis von Staaten, die Hoheitsgewalt über Menschen ausüben, deren Rechte einen glaubwürdigen und umfassenden Schutz verdienen. Aus diesem Grunde besteht das Parlament darauf, dass **die Charta letztlich in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen wird, so dass sie gegenüber den Institutionen und Einrichtungen der Europäischen Union Rechtswirkung entfaltet.** Es gibt verschiedene Wege, wie die Einbeziehung in den Vertrag erreicht werden könnte, und jeder von ihnen würde eine andere Rechtswirkung haben. Das Parlament wird auf die Frage zurückkommen wollen, sobald das einschlägige Gremium (Konferenz) und die Regierungskonferenz ihre Arbeit aufgenommen haben.
14. Doch wir können keinen wirklichen Vorzug in einer Charta von Rechten erkennen, in der lediglich ein bestehender Katalog von Rechten verkündet wird. Wir fürchten in der Tat, dass die Öffentlichkeit die Veröffentlichung eines weiteren Kapitels Euro-Prosa, so stilvoll und wohlmeinend sie auch klingen mag, eher mit Zynismus betrachten wird.
15. Eine unverbindliche Charta würde außerdem keinerlei Relevanz für die Gestaltung der Beziehungen von Drittländern zur Union haben.
16. Außerdem wäre eine Charta, bei der es sich um eine **unverbindliche Erklärung handelt, nicht geeignet, einen der bestehenden gravierenden Widersprüche in der verfassungsrechtlichen Entwicklung der Europäischen Union zu überwinden.** Die Union würde die Existenz von Grundrechten auf Unionsebene beanspruchen, doch in eklatantem Verstoß gegen die verfassungsmäßigen Traditionen der Mitgliedstaaten, zu deren Wahrung

sie sich verpflichtet hat, würde sie keinen entsprechenden Rechtsbehelf schaffen. Eine ordnungsgemäße gerichtliche Überprüfung und die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, sind integraler Bestandteil der Regelungen der Mitgliedstaaten zum Schutz der Grundrechte. Wollen wir wirklich, dass die Union im Hinblick auf die Rechte der Bürger weniger ausmacht als die Summe ihrer Bestandteile?

17. Deshalb schlagen wir vor, dass - ungeachtet eines endgültigen Beschlusses über den rechtlichen Status der Charta – **die Konferenz von der Annahme ausgehen sollte, dass sie verbindlichen Charakter haben wird.**
18. Das Parlament ist außerdem darum bemüht, **die engstmögliche Zusammenarbeit zwischen der Konferenz und der Regierungskonferenz** zu gewährleisten. Im Falle einer verbindlichen Charta müssen mehrere Anpassungen im Vertrag sowie weitere Reformen unterhalb der Ebene der Verträge vorgenommen werden.

Achtung des Besitzstands

19. **Die Charta der Europäischen Union darf die Rechte keines Bürgers schmälern. Genauso wenig sollte sie die EMRK untergraben.** Sie sollte im Gegenteil ausdrücklich den bestehenden Besitzstand jedes Mitgliedstaates auf dem Gebiet der Menschenrechte nach dem Vorbild von Artikel 53 der EMRK wahren, während gleichzeitig ein wichtiger allgemeiner Rechtsgrundsatz der Europäischen Gemeinschaft – der Grundsatz der einheitlichen Anwendung – nicht ausgehöhlt werden darf. Die Charta muss in sämtlichen Fällen ein Höchstmaß an Rechtssicherheit herbeiführen.

Gemeinschaft oder Union?

20. Was die Frage der Abgrenzung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Union betrifft, hat der Europäische Rat eine Charta der *Union* vorgeschlagen. Wie vorstehend bereits ausgeführt wurde, wird die *Unionsbürgerschaft* nach den Vorschriften zur Gründung der Europäischen *Gemeinschaft* eingeführt, und derzeit genießt nur die Europäische Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit nach dem Völkerrecht.
21. In dem Maße, wie der Vertrag von Amsterdam umgesetzt wird und das internationale Profil der Union wächst, **erweist sich die Unterscheidung zwischen den drei Pfeilern des Vertrags von Maastricht zunehmend als rein theoretisch.** Eine Konvergenz der drei Pfeiler wäre die natürliche Konsequenz eines umfassenderen und besser koordinierten Ansatzes aller Beteiligten in der Frage der Integration. Die Unterscheidung zwischen den Pfeilern wird von den Bürgern keinesfalls gutgeheißen; in ihren Augen wäre zweifellos eine einzige Charta von Rechten, die das gesamte Spektrum der EU-Tätigkeit abdeckt, sinnvoll. Dies gilt auch für innerhalb der EU tätige ausländische Unternehmen, für die die Charta einige tiefgreifende Auswirkungen haben könnte.
22. Außerdem **sind viele der heikelsten Fragen in Verbindung mit den Grundrechten im zweiten und dritten Pfeiler zu suchen.** Die effektive Umsetzung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik stellt die Union vor neue ethische Herausforderungen, die auch das Verhalten von Vertretern der EU in Drittländern und die Behandlung ausländischer Staatsbürger betreffen. Im Zuge der Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik bilden sich zunehmend neue Gruppen von Minderheiten, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten. Der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten wie z.B. die Errichtung von Europol und die

Einbeziehung des Schengener Übereinkommens in den Vertrag über die Europäische Union haben eine potentiell dramatische Wirkung auf das Verhältnis zwischen den Institutionen und Einrichtungen der EU einerseits und den Bürgern andererseits. Wir sind uns auch der Wahrscheinlichkeit bewußt, dass die Regierungskonferenz die Zuständigkeit der Union weiter auf die Verteidigungspolitik ausweiten wird.

23. Das Europäische Parlament hält sämtliche Grundrechte für interdependent, und seiner Ansicht nach wäre es verrückt, wenn man stillschweigend zulassen würde, dass sich zwei miteinander konkurrierende Rechtssysteme zum Schutz der Grundrechte entwickeln, je nachdem, ob die fraglichen Maßnahmen vom EG-Vertrag (Überschreiten der Aussengrenzen, Asyl, Einwanderung, Rechtshilfe in Zivilsachen) oder vom Vertrag über die Europäische Union (Strafsachen) abgedeckt werden. Deshalb **sehen wir uns ungeachtet der unterschiedlichen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten je nach Politikbereich und Rechtsgrundlage in unserer Auffassung bestärkt, dass die Charta die gesamte Tätigkeit der Union umfassen muss.** Dies impliziert, dass die Union selbst Rechtspersönlichkeit erhalten muss.

Beziehungen zum Europarat

24. Es steht außer Frage, dass die Europäische Konvention das Grundlegendokument der Charta sein wird. Über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu der Konvention wird seit vielen Jahren diskutiert. Mit der geplanten Charta erhält diese Debatte neue Dringlichkeit. Um eine peinliche Einhaltung der EMRK sicherzustellen und die anomale gegenwärtige Position der EU-Institutionen zu überwinden, sollte nach Auffassung des Europäischen Parlaments **die Union selbst die EMRK und sämtliche Protokolle unterzeichnen und ratifizieren. Wie der Gerichtshof vorgeschlagen hat (Gutachten 2/94), erfordert dies eine Vertragsänderung, um die uneingeschränkte Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union zu erreichen.**
25. Die Union sollte nicht versuchen, "Mitgliedstaat" des Europarates zu werden, sondern sollte sich mit einem Status als "Hoher Vertragschließender Teil der EMRK" begnügen. Auf diese Weise könnten Probleme der doppelten Vertretung und der Mitwirkung der Union in den politischen Organen des Europarates vermieden werden.
26. Es gibt jedoch legitime Befürchtungen, dass ein künftiger Status der Union als Hoher Vertragschließender Teil der EMRK die Gefahr von Konflikten und Doppelarbeit im Verhältnis zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg heraufbeschwören würde. Allerdings gilt nach Artikel 32 Absatz 2 der EMRK, dass im Falle eines Streits über die Zuständigkeit des Gerichtshofes in Straßburg dieser Gerichtshof entscheidet. Gemäß Artikel 55 (EMRK) sind andere Verfahren zur Streitbeilegung ausgeschlossen, es sei denn aufgrund besonderer Vereinbarungen. In einer solchen Vereinbarung müssten die aus der Unterzeichnung der EMRK erwachsenden Verpflichtungen mit Artikel 292 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Einklang gebracht werden; in diesem Artikel verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Vertrags nicht anders als darin vorgesehen zu regeln. In einem besonderen Protokoll könnte das diagonale Verhältnis zwischen dem Gerichtshof und den Kollegen im Gerichtshof für Menschenrechte geregelt werden.
27. Gemäß dem Vertrag von Amsterdam ist der EuGH für Menschenrechtsfragen zuständig (Artikel 46 EUV). **Der Gerichtshof in Luxemburg wäre sicher in der Lage, seine eigene**

Rechtsprechung in Menschenrechtsfragen zu entwickeln, wie es auch die einzelstaatlichen Gerichte getan haben, während er den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg als letzte Instanz anerkennt. Die Gefahr einer Doppelarbeit der Gerichtshöfe in Luxemburg und Straßburg kann durch die Einhaltung von Artikel 35 Absatz 2 Buchstabe b der EMRK minimiert werden, demzufolge sich der Gerichtshof in Straßburg nicht mit Beschwerden befaßt, die "schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden [sind] und keine neuen Tatsachen [enthalten]".

28. Die Aufgabe des Gerichtshofs für Menschenrechte des Europarates ist es, in Sachen zu verhandeln, die Verstöße gegen die EMRK betreffen. Die Aufgabe des Gerichtshofs der EU ist es, in Sachen zu verhandeln, die Verstöße gegen die EU-Verträge betreffen. Beide Gerichtshöfe sind in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich die letzte Instanz. Die beiden Gerichtshöfe haben bislang gegenseitige Achtung für die Rechtsprechung des jeweils anderen Gerichts bewiesen, und es ist zu erwarten, dass sie in dieser Hinsicht weiterhin eine vernünftige Haltung an den Tag legen werden. Der EuGH wird akzeptieren können, dass Straßburg im Bereich der Menschenrechte die letzte Instanz ist, genauso wie er auch die Schlichtung von Handelsstreitigkeiten durch die WTO akzeptiert hat.
29. **Die EMRK ist zwar in ihrer Anwendung auf Einzelpersonen universell gültig, sie wird jedoch materiell-rechtlich stärker eingeschränkt bleiben als die EU-Charta.** Letztere wird nicht nur besondere Rechtskategorien für EU-Bürger und in der EU ansässige Ausländer festlegen, sondern wahrscheinlich auch in der Formulierung bestimmter Rechte u.a. im Bereich der Bürgerrechte, sozialer Rechte und Umweltrechte egalitärer und progressiver sein. Da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union viel stärker gebunden sein werden als die Mitgliedstaaten des Europarates, hat die EU-Charta automatisch einen weiteren Geltungsbereich als die EMRK. Beispielsweise ist im Protokoll Nr. 4 zur EMRK das Recht verankert, sich *innerhalb* der Unterzeichnerstaaten frei zu bewegen und diese zu verlassen, während mit der EU-Charta das Recht auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit *zwischen* ihren Unterzeichnerstaaten umgesetzt werden soll⁶.

Reform des Gerichtshofs

30. Die neue Zuständigkeit des EuGH für Menschenrechtsfragen stellt schnellere und billigere Urteilsformen in Aussicht, als sie gegenwärtig im Rahmen der bestehenden Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte möglich sind. **Wenn die Charta der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen sein soll, muss Artikel 230 EGV flexibler ausgelegt werden, um den individuellen Zugang der EU-Bürger zu verbessern.** Es könnte sogar eine Vertragsänderung erforderlich sein, um EU-Bürger als bevorrechtigte Prozessparteien einzustufen: Artikel 34 EMRK über Individualbeschwerden könnte als Modell dafür dienen. In jedem Fall sind die Arbeitsmethoden des Gerichtshofs abzuändern und seine Mittel aufzustocken, um eine reibungslose und schnelle Abwicklung der Rechtsprechung in mehr Einzelfallarbeit in einem weiten Bereich zu gewährleisten.

Geltungsbereich

31. In der römischen Tradition **gelten Rechte nur kraft Gesetz.** Ein Recht kann eine Befugnis

⁶ Ein weiteres Beispiel ist, dass die EU-Charta wahrscheinlich Nachdruck auf ein allgemeines Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts legen wird, während sich Artikel 14 EMRK nur im Zusammenhang mit den anderen Rechten der Konvention auf die geschlechtsbezogene Diskriminierung bezieht.

sein (indem es Freiheiten gewährt), eine Befreiung (indem es Schutz bietet), ein Verbot (indem es Pflichten und Hindernisse festlegt) oder eine Verfahrensbestimmung (indem es das Rechtssystem regelt). Die Charta muss Kohärenz sowie eine Wechselwirkung zwischen allen diesen Arten von Rechten schaffen und die Konsistenz zwischen der internen und externen Haltung der Union gewährleisten.

32. Das Parlament will eine ehrgeizige Charta, in der moderne bürgerliche und soziale Grundrechte in Vertragsform festgeschrieben und anderenorts bereits verankerte Rechte bekräftigt werden. Das heißt nicht, dass sich die Union dadurch selbst direkt kraft der Charta neue Zuständigkeiten erteilt. Zuständigkeiten der EU können schließlich nur durch präzise Vertragsbestimmungen ausgeweitet werden (mit den Einschränkungen durch die beiden Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). **Das Hauptziel der Charta ist es, im Interesse der Bürger festzulegen, dass die Union die modernen Standards der Grundrechte in ihrem Zuständigkeitsbereich voll achtet und gewährleistet. Ihr Zweck ist es nicht, Unzulänglichkeiten in der Gesetzgebung in verschiedensten Politikbereichen auszugleichen.** Aber die Charta kann Möglichkeiten aufzeigen, wie die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen supranationalen und nationalen Behörden künftig geändert werden kann.
33. An wen soll sich die Charta dann eigentlich richten? Grob gesagt sind die Rechtsinhaber entweder Einzelpersonen oder Gruppen. Sie werden eine oder mehrere der folgenden drei weitgefaßten Kategorien von Rechten genießen:
- **Menschenrechte**, wie sie im Völkerrecht mit Anspruch auf universelle Gültigkeit verankert sind,
 - **Grundrechte**, die für alle Personen innerhalb des Rechtsraums der Europäischen Union gelten,
 - **Bürgerrechte**, die nur für die Unionsbürger gelten.

Inhalt der Menschenrechte

34. **Da die Europäische Union die Europäische Konvention unterzeichnet hat, sollten in der Charta die dort verankerten grundlegenden Menschenrechte gemäß den vorgeschriebenen Verfahren bekräftigt werden.** Die wichtigsten Bestimmungen der EMRK sind⁷:

⁷ Die angeführten Überschriften wurden mit dem Protokoll Nr. 11 von 1994 in die ursprüngliche Konvention und ihre Protokolle aufgenommen.

Recht aller auf Leben
Abschaffung der Todesstrafe
Verbot der Folter
Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit
Recht auf Freiheit und Sicherheit
Verbot der Benachteiligung
Recht auf ein faires Verfahren
Keine Strafe ohne Gesetz
Recht auf wirksame Beschwerde
Rechtsmittel in Strafsachen
Recht auf Entschädigung bei Fehlurteilen
Recht, wegen derselben Sache nicht zweimal vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden
Verbot des Freiheitsentzugs wegen Schulden
Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens
Schutz des Eigentums
Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
Freiheit der Meinungsäußerung
Versamlungs- und Vereinigungsfreiheit
Recht auf Eheschließung
Gleichberechtigung der Ehegatten
Recht auf Bildung
Recht auf freie Wahlen
Freizügigkeit
Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger
Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern
Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung von Ausländern
Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte
Außerkräftsetzen im Notstandsfall
Beschränkung der politischen Tätigkeit von Ausländern
Verbot des Mißbrauchs der Rechte
Begrenzung der Rechtseinschränkungen
Schutz der bestehenden Menschenrechte

Soziale Rechte

35. Im Juni 1999 schlug der Europäische Rat in Köln bereits vor, dass die Charta der EU zusätzlich zu den „Verfahrensgrundrechten, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“ auch die „Grundrechte enthalten (sollte), die nur den Unionsbürgern zustehen.“ Außerdem sollten die sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer festgelegt sind (Artikel 136 EGV), berücksichtigt werden, soweit sie nicht nur Aktionsziele für die Union festlegen⁸.
36. Die Kontroverse über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist wahrscheinlich im sozialen Bereich am größten. Viele haben sich beispielsweise für eine vollständige Einbeziehung der sozialen und bürgerlichen Rechte ausgesprochen; andere haben die

⁸ Die Präambel des Vertrags über die Europäische Union (dritter Bezugsvermerk) bestätigt auch das „Bekenntnis“ der Union zu der 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta des Europarats und zur Gemeinschaftscharta von 1989.

Auffassung vertreten, dass spezifische Forderungen nach sozialen Fortschritten wie angemessene Wohnung zu einem Grundrecht werden sollten. Gemäß dem Vertrag in seiner gegenwärtigen Fassung wäre ein solches „Recht“ jedoch keine Angelegenheit der Europäischen Union, sondern der Mitgliedstaaten. Die Union ist für die Wohnungsbaupolitik noch nicht zuständig und kann den Obdachlosen keine Rechtsbehelfe bieten. Dies gilt auch für Arbeitslose, indem die Union gegenwärtig hier nur die Befugnis besitzt, zu einem höheren Beschäftigtenstand anzuregen. Die Union hat keinerlei Kompetenzen im Bereich der Entlohnung, des Koalitionsrechts oder des Streikrechts.

37. Allerdings ist das Parlament der Auffassung, dass die **Charta die Bedeutung der sozialen Dimension im Tätigkeitsbereich der Union** einschließlich des Stellenwerts des sozialen Zusammenhalts in ihren wirtschaftspolitischen Leitlinien voll widerspiegeln sollte. Der Binnenmarkt hat Auswirkungen auf die Sozialpolitik, die auf der Ebene der EU noch nicht rechtlich abgedeckt sind. Besondere Betonung verdienen die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Rechte der Behinderten und Kinder. Die Bezugstexte wären dabei Artikel 13 und 136 EGV, die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1996 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die von elf Mitgliedern des Europäischen Rats im Dezember 1989 in Straßburg angenommen wurde.
38. Im Vertrag wird anerkannt, dass die Chancengleichheit nicht auf die Beschäftigungspolitik beschränkt ist. Artikel 3 Absatz 2 EGV sollte die Grundlage eines persönlichen bürgerlichen Grundrechts des allgemeinen Verbots einer geschlechtsbezogenen Diskriminierung sein.
39. Entsprechende allgemeine Klauseln über eine Nichtdiskriminierung müssten eingefügt werden, was Fragen der Rasse, der Gesinnung, der Behinderung, des Alters und der sexuellen Neigung anbelangt.

Weitere Inhalte

40. Bestehende Unionsbefugnisse, die legitime Vorschläge für die Einbeziehung individueller oder kollektiver Rechte in die Charta auslösen könnten, sind folgende:
 - i. die Ausgestaltung, Konsolidierung und Entwicklung der Bürgerschaft der Europäischen Union,
 - ii. die Behandlung von Staatsangehörigen von Drittländern,
 - iii. die Position regionaler und ethnischer Minderheiten,
 - iv. die Funktion des Binnenmarktes einschließlich der Handelspolitik,
 - v. die Funktion der gemeinsamen Politiken bezüglich Währung, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr und Umwelt,
 - vi. die Funktion von Programmen zur Förderung der Beschäftigung, des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, von Forschung und technologischer Entwicklung, der beruflichen Weiterbildung, des Verbraucherschutzes, der Volksgesundheit und des kulturellen Wirkens,
 - vii. Auslandshilfe und Entwicklungszusammenarbeit.
41. Die einschlägigen Teile des offiziellen oder inoffiziellen "Acquis communautaire" umfassen folgendes:
 1. die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1977
 2. die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der

- Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, 1979
3. die Erklärung des Europäischen Parlaments über Grundrechte und Freiheiten, 1989.

Das Parlament möchte besonders auf Nr. 3, den Bericht De Gucht hinweisen.

42. Die Mitgliedstaaten könnten danach trachten, einige Elemente aus ihrer gemeinsamen Verfassungstradition in die Charta einzubringen. Neben den im Rahmen der EMRK geschlossenen Verträgen würden die einschlägigen internationalen Verträge (und späteren Zusatzprotokolle) umfassen:

4. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948
5. VN-Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, 1948
6. VN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1951
7. VN-Abkommen über die Rechtsstellung Staatenloser, 1954
8. Internationale Übereinkommen der VN zur Beseitigung jeder Form von Rassen-
diskriminierung, 1965
9. Internationaler Pakt der VN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
1966
10. Internationaler Pakt der VN über bürgerliche und politische Rechte, 1966
11. VN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von
Frauen, 1979
12. VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder
erniedrigende Behandlung, 1984
13. VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1989
14. VN-Grundprinzipien für die Behandlung von Gefangenen, 1990
15. VN-Satzungen des Internationalen Strafgerichtshofs, 1998

16. Europäisches Übereinkommen des Europarats über die Rechtsstellung von
Wanderarbeitnehmern, 1977
17. Übereinkommen des Europarats über den Personenschutz bei der automatischen
Verarbeitung von personenbezogenen Daten, 1981
18. Übereinkommen des Europarats über die Verhinderung von Folter und
unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, 1987
19. Europäische Charta des Europarats über regionale oder Minderheitensprachen,
1992
20. Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 1995
21. Europäisches Abkommen des Europarats über die Ausübung der Rechte des
Kindes, 1996
22. Zusatzprotokoll des Europarats zum Übereinkommen über den Schutz der
Menschenrechte und der Würde des Menschen bezüglich der Anwendung von
Biologie und Medizin, zum Verbot des Klonens von Menschen, 1998

23. Allgemeine Erklärung der UNESCO über das menschliche Genom und
Menschenrechte, 1997

24. IAO-Übereinkommen betreffend die Vereinigungsfreiheit und den Schutz der
Koalitionsfreiheit, 1948
25. IAO-Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes der
Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und von
Tarifverhandlungen, 1949

26. IAO-Übereinkommen über die Beschäftigungsförderung und den Schutz vor Arbeitslosigkeit, 1988
27. Erklärung der IAO über die Grundprinzipien und Rechte am Arbeitsplatz, 1988
28. Pariser Charta der OSZE für ein neues Europa, 1990.

Änderung und Abweichungen

43. Verfassungen niederschreiben ist normalerweise einfacher, als sie später zu ändern. Die Regierungskonferenz wird eine Bestimmung zur Revision der Charta annehmen müssen. Das Parlament hat die Innovation, die mit der Einsetzung einer einschlägigen Konferenz geschaffen wurde, begrüßt und die Auffassung vertreten, dass damit eine bessere Arbeitsmethode gegeben ist als mit der Regierungskonferenz selbst. Wir würden eine Wiederholung dieses Vorgangs zur Ergänzung oder Beschränkung der Charta in Zukunft befürworten, ja wir bestehen sogar darauf. Ebenso wenig wird es zulässig sein, Abweichungen von der Charta ohne Zustimmung des Parlaments durch einen Rechtsakt der Kommission oder des Rates festzulegen.
44. Wenn die Konferenz eine Charta in diesem Sinne ausarbeiten sollte, würde sie einen wertvollen Beitrag zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union leisten. Die Bürger, die beitragswilligen Staaten und die Allgemeinheit hätten dadurch ein klareres Bild von den Zielsetzungen der Europäischen Union. Das Konzept eines "Europa der Bürger" würde somit vom Schlagwort zur politischen Realität.

Minderheitenansicht

von Herrn Georges Berthu (Union für ein Europa der Nationen)

Der Beschluss des Rates von Köln über die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union hatte einzig zum Ziel, die auf Unionsebene geltenden Rechte zusammenzufassen. Unglücklicherweise führte dieser schlecht vorbereitete, zweideutige, in bezug auf bestimmte Aspekte sogar inkohärente Beschluss zwangsläufig zu einem Scheitern – und vielleicht wurde er sogar nur aus diesem Grund gefasst.

Der Bericht Duff-Voggenhuber liefert das erste Beispiel dafür: die Charta soll durch die Aufnahme zahlreicher neuer Rechte „innovativen Charakter“ erhalten; sie soll einen autonomen europäischen Status erhalten und der Zustimmung des Europäischen Parlaments unterliegen (wobei der Rat von Köln die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Proklamation der Charta bereits „vergessen“ hat); schließlich soll sie verbindlich sein, und ihre Anwendung soll vom Gerichtshof überwacht werden.

Diesem Bericht zufolge soll eine detaillierte, verbindliche und für ganz Europa einheitliche Charta erarbeitet werden, die den verschiedenen Völkern strenge Verpflichtungen in bezug auf die Festlegung ihrer Rechte auferlegt. Kein Volk kann diese Rechte nämlich ohne die Zustimmung der vierzehn anderen Staaten abändern. Dies wäre ein lähmendes Konzept, das der Natur und den Interessen Europas nicht angemessen ist.

In einem Europa der Nationen muss hingegen jede nationale Demokratie die Freiheit haben, die Rechte ihrer Bürger festzulegen, die im Einklang mit ihrer Kultur und ihren eigenen Entwicklungen stehen. Dieses Europa bedarf keines strengen rechtlichen Korsetts. Es bedarf hingegen der Achtung seiner nationalen Demokratien und der Identität seiner Völker. Es bedarf der Freiheit und Vielfaltigkeit.

Aus diesem Grund schlagen wir vor, einerseits eine gemeinsame Erklärung abzugeben, in der die grundlegenden Werte der Länder Europas bekräftigt werden, und andererseits eine Charta anzunehmen, in der Regeln für die Gestaltung der Beziehungen zwischen den einzelstaatlichen Demokratien festgelegt werden, um die gegenseitige Achtung zu gewährleisten. Dies ist die Kernaussage des Entwurfs, den Georges Berthu bei dem Konvent für die Erarbeitung der Charta der Grundrechte eingereicht hat.

7. Dezember 1999

STELLUNGNAHME

(Artikel 162 der Geschäftsordnung)

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union
(C5-0058/1999 – 1999/2064 (COS))

Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten

Verfasserin der Stellungnahme: Frau Elena Paciotti

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 29. Juli 1999 benannte der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten Frau Elena Paciotti als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 22. November 1999 und 6. Dezember 1999.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 18 Stimmen bei 8 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Watson, Vorsitzender; Evans, stellvertretender Vorsitzender; Paciotti, Verfasserin der Stellungnahme; von Boetticher, Boumediene-Thiery, Cashman, Cederschiöld, Cerdeira Morterero (in Vertretung d. Abg. Sousa Pinto), Ceyhan, Coelho, Deprez, Di Lello Finuoli, Dupuis (in Vertretung d. Abg. Vanhecke gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Giannakou-Koutsikuou (in Vertretung d. Abg. Ferri), Hazan (in Vertretung d. Abg. Vattimo), Karamanou, Kessler, Krivine (in Vertretung d. Abg. Frahm), Lehne (in Vertretung d. Abg. Hannan), Ludford, Nassauer, Newton Dunn (in Vertretung d. Abg. Kirkhope), Oostlander (in Vertretung d. Abg. Klamt), Pirker, Schmid, Sörensen, Swiebel, Sylla, Turco (in Vertretung d. Abg. Cappato), Van Lancker (in Vertretung d. Abg. Terron I Cusi) und Wiebenga.

Prinzipien und Kriterien für die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte

Das zum Thema der Menschenrechte in Europa produzierte Material ist sehr umfassend, und die zur Diskussion stehenden rechtlichen und politischen Probleme sind äußerst komplex. Allerdings ist es dringend notwendig, dass das Europäische Parlament eine erste grundsätzliche Orientierung einnimmt, da das Parlament nach dem Beschluss des Europäischen Rates von Tampere, das für die Abfassung des Entwurfs der Charta zuständige Gremium einzusetzen, seine sechzehn Vertreter benannt hat und natürlich die Leitlinien abstecken muss, an denen es sich orientieren will.

Hier ist auf folgendes zu verweisen:

- das Europäische Parlament hat im Laufe der letzten Jahre mehrmals die Annahme einer Erklärung der Grundrechte als Teil einer „Verfassung“ der Europäischen Union vorgeschlagen (siehe Entschlüsse vom 12. April 1989 und 10. Februar 1994);
- in seinen jüngsten Entschlüssen begrüßte das Parlament „den Beschluss des Europäischen Rates von Köln, bis zum Europäischen Rat im Dezember 2000 einen Entwurf für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszuarbeiten“ (Entscheidung vom 16. September 1999); außerdem begrüßte es – im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere – „die Zusammensetzung und die Arbeitsverfahren des Gremiums, das mit der Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte beauftragt ist“; gleichzeitig erklärte es, dass es sich „von ganzem Herzen an dieser Aufgabe beteiligen [wird]“ (Entscheidung vom 27. Oktober 1999).

Die spezifische Aufgabe des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger müsste darin bestehen, sich mit dem Thema der inhaltlichen Ausgestaltung der künftigen Charta zu befassen. Diese Diskussion muss künftig die Ausarbeitung des Entwurfs begleiten und zur Festlegung der Rechte beitragen, die darin aufgenommen werden.

In der Zwischenzeit kann allerdings dem Parlament vorgeschlagen werden, eine Entscheidung allgemeinen Charakters anzunehmen, in der die grundlegenden Argumente für die in die Charta aufzunehmenden Grundrechte dargelegt werden und die eine erste Antwort auf die weniger kontroversen Probleme bietet.

Es geht nicht darum, ein neues Verfassungsrecht zu schaffen, das dem der Mitgliedstaaten hierarchisch übergeordnet ist, sondern darum,

- den Schutz der Grundrechte in Verbindung mit den neuen Aufgaben und Befugnissen der Union zu verstärken, insbesondere was den schrittweisen Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ betrifft, der sich an den Grundsätzen der Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Sicherheit und der Achtung der Vielfalt orientieren muss;
- einen Beitrag zur Ermittlung eines Katalogs von Grundsätzen zu leisten, mit denen Europa als eine Gemeinschaft von Bürgern identifiziert werden kann, die sich in gemeinsamen Werten wiederfinden, und die Politiken der Union nach innen und gegenüber Drittstaaten an diesen Grundsätzen auszurichten.

In diesem Sinne sei auf die Werte und Grundsätze – der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaates – verwiesen, die die Europäische Union bereits teilt und die das prägende Merkmal des europäischen Subkontinents darstellen. Kraft dieser Grundsätze wurde in diesem Teil der Welt nicht nur ein Raum der wirtschaftlichen Freiheit aufgebaut, sondern eine solidarische Organisation zwischen den Mitgliedstaaten, die vor allem den Frieden im Anschluss an die Kriege gewährleistet hat, durch die in der ersten Hälfte des Jahrhunderts so viel Blut floß. Der Bau der Europäischen Union entsprechend den gemeinsamen Werten der Demokratie und des Rechtsstaats hat nicht nur lediglich einen Zustand des Friedens, sondern ein System gewährleistet, das den Frieden auch für die Zukunft garantiert: In diesem Sinne kann man vielleicht sagen, dass die europäischen Bürger einen Anspruch auf Frieden erworben haben.

Offensichtlich geht es in dem abgesteckten Kontext nicht darum, in der Charta ausschließlich die den europäischen Bürgern zustehenden Rechte aufzuzeigen, sondern auch die Grundrechte, die die Europäische Union allen Personen zuerkennen will.

Die Festlegung des Katalogs der Rechte ist Aufgabe des nach dem Beschluss von Tampere benannten Gremiums, doch das Parlament kann schon jetzt darauf verweisen, dass es nicht darum geht, absolute Neuerungen zu finden, sondern nach dem zu suchen, was bereits die gemeinsame Rechtskultur der europäischen Länder als Grundsätze oder Grundrechte anerkennen kann. Diese Grundsätze und Grundrechte sind den für die Mitgliedstaaten verbindlichen internationalen Verträgen und den gemeinsamen Verfassungstraditionen zu entnehmen, so dass auf diese Weise die Suche nach der eigenen Identität von der territorialen oder ethnischen Zugehörigkeit auf die auf gemeinsame Ziele begründete kulturelle Identität verlagert wird. Dies ist folglich der Sinn der nachstehenden Schlussfolgerungen, die dem federführenden Ausschuss zur Prüfung unterbreitet werden.

N.B.: Die wichtigsten der genannten internationalen Übereinkommen sind bereits ausnahmslos von sämtlichen Mitgliedstaaten mit folgenden Ausnahmen ratifiziert worden: Bei dem ILO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung im Beruf und am Arbeitsplatz steht die Ratifizierung Luxemburgs noch aus; bei dem Übereinkommen Nr. 126 des Europarates über den Schutz der nationalen Minderheiten fehlen die Unterschriften Belgiens und Frankreichs sowie die Ratifizierung durch Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Schweden; außerdem muss die Satzung des Internationalen Strafgerichtshofes noch von sämtlichen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Italiens) ratifiziert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In dem Augenblick, in dem die Vertreter des Parlaments in dem Gremium benannt werden, das mit der Abfassung des Textes der Charta der Grundrechte beauftragt wird, sollten zweckmäßigerweise die Grundsätze und grundlegenden Kriterien angegeben werden, an denen sich die Abfassung der Charta orientieren muss. In diesem Sinne empfiehlt der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen, in seinen Entschließungsantrag die nachfolgenden Grundsätze und Kriterien aufzunehmen.

1. Die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union müsste ein zweifaches Ziel haben:

- a) Festlegung der Grundsätze und Garantien in Verbindung mit dem Aufbau der Europäischen Union als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Artikel 2 Unterabsatz 4 des EUV) und folglich der Gründung der Union als System, das sich an den Grundsätzen der Verfassungsordnungen ausrichtet (Artikel 6 Absatz 1 des EUV);
 - b) Beitrag zur Festlegung eines kollektiven Bestands an Werten und Grundsätzen und eines gemeinsamen Systems von Grundrechten, in denen sich die Bürger wiederfinden und an denen sich die Politiken der Union nach innen und gegenüber Drittstaaten ausrichten.
2. In diesem Zusammenhang muss unbedingt daran erinnert werden, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten begründet und die Union kraft dieser Grundsätze in der Lage ist, eine solidarische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern herbeizuführen, und dass sie kraft dieser Grundsätze den eigenen Bürgern implizit ein Recht auf Frieden garantiert hat.
 3. Genauso wichtig ist es, bei den von der Union zuerkannten Grundrechten sowohl die Rechte der Unionsbürger/innen als auch die der gebietsansässigen Personen und die allen Menschen – im Glauben an den universalen Wert der Würde jeder Person – zuerkannten Rechte aufzuzeigen.
 4. Die von der Union zuerkannten Grundrechte müssen abgeleitet werden aus:
 - a) den aus den Verträgen und dem abgeleiteten Recht erwachsenden Rechten: von der traditionellen Freizügigkeit bis zu dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, von den sozialen und politischen Rechten bis zum Recht auf Schutz der persönlichen Daten;
 - b) den Rechten, auf die in den Verträgen oder den Zusatzprotokollen ausdrücklich verwiesen wird, wie in erster Linie die von der Europäischen Charta zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährten Rechte unter besonderer Berücksichtigung der gerichtlichen Garantien;
 - c) den Rechten, die sich aus den gemeinsamen verfassungsmäßigen Überlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Rechts der Union ergeben, nach der vom Gerichtshof praktizierten Methode;
 - d) den in internationalen Rechtsakten und Übereinkommen, die die Mitgliedstaaten unterzeichnet haben, anerkannten Rechten; dazu gehören auch die Übereinkommen im Rahmen der Organisationen, denen die Mitgliedstaaten ausnahmslos angehören, z.B.

Vereinte Nationen:

- Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (UNO, 9. Dezember 1948);
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UNO, 10. Dezember 1948);
- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (UNO, 28. Juli 1951, mit nachfolgendem Protokoll von 1967),
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UNO, 1965);
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO, 1966);

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO, 1966);
- Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen (UNO, 1979);
- Übereinkommen gegen Folter und alle anderen Formen einer grausamen, unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung (UNO, 1984);
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO, 1989);
- Grundprinzipien für die Behandlung von Häftlingen (UNO, 1990);
- In Rom unterzeichnete Satzung des Internationalen Strafgerichtshofes (UNO, 1998).

Europarat:

- Europäische Sozialcharta (Europarat, 1961, mit den nachfolgenden Protokollen);
- Europäische Konvention zum Schutze vor Folter und unmenschlicher und entwürdigender Behandlung und Strafe (Europarat, 1987);
- Rahmenübereinkommen über den Schutz der nationalen Minderheiten (Europarat, 1995, mit den nachfolgenden Protokollen);

UNESCO:

- Allgemeine Erklärung über das Humangenom und die Menschenrechte (UNESCO,1997);

ILO:

- Übereinkommen über die Vereinigungs- und Organisationsfreiheit (Nr. 87, 1948) ;
- Übereinkommen über das Recht auf Organisation und Tarifverhandlungen (Nr. 98, 1949) ;
- Erklärung zu den Grundsätzen und Grundrechten im Arbeitsleben (ILO 1988).

5. Es ist notwendig, dass die Charta in den Vertrag aufgenommen wird und dass nach der Bekanntgabe der Charta die erforderlichen Änderungen an den internationalen Verträgen und Abkommen vorgenommen werden, damit

- die Charta tatsächlich für alle Institutionen und Organe der Union verbindlich ist und als Grundlage für ihre Maßnahmen dient;
- alle natürlichen und juristischen Personen in der Union sich vor Gericht auf die Achtung der von der Union anerkannten Grundrechte berufen können.

15. Dezember 1999

STELLUNGNAHME

(Artikel 162 der Geschäftsordnung)

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/99 –1999/2064 (COS))

Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit

Verfasserin der Stellungnahme: Joke Swiebel

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 21. September 1999 benannte der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit Joke Swiebel als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 24. November 1999 und 14. Dezember 1999.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 19 Stimmen bei 12 Gegenstimmen und 1 Enthaltung an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Theorin, Vorsitzende; Eriksson, Van Lancker und J. Evans, stellvertretende Vorsitzende; Swiebel, Verfasserin der Stellungnahme; Auroi (in Vertretung d. Abg. Sörensen), Aviles Perea, Berger (in Vertretung d. Abg. Ghilardotti), Gröner, Gutiérrez-Cortines (in Vertretung d. Abg. Costa Neves gemäß Artikel 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Hautala, Hieronymi (in Vertretung d. Abg. E.F.Müller gemäß Artikel 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Karamanou, Klass, Korhola (in Vertretung d. Abg. De Sarnez gemäß Artikel 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Kratsa, Lulling, McNally, T. Mann, Martens, Napolitano (in Vertretung d. Abg. Torres Marques), Paciotti, Plooij-Van Gorsel (in Vertretung d. Abg. Dybkjær), Prets, Rodriguez Ramos, Schmidt (in Vertretung d. Abg. Sanders-Ten Holte), Smet, Sudre, Thomas-Mauro, Valenciano Martínez-Orozco und Zissener.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Entwurf der Charta der Grundrechte: einige Grundprinzipien unter dem Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter

Das Europäische Parlament muss das Mandat seiner Delegation in dem Gremium definieren, das im Hinblick auf die Erarbeitung einer Charta der Grundrechte gebildet werden soll. Dabei müssen viele komplexe Fragen beantwortet werden, die sowohl politischer als auch rechtlicher Natur sind. Entsprechend dem Aufgabenbereich des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit sollten folgende Grundsätze berücksichtigt werden:

1. Seit den 70er Jahren hat die Gleichstellung der Frau in Europa starke Impulse durch rechtsverbindliche Instrumente bekommen, die auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft entwickelt wurden. Obgleich eine symbolische Politik in Form von

feierlichen Erklärungen und Entschlüssen nicht ganz bedeutungslos ist, kann eine echte Gleichstellung nur durch rechtsverbindliche Instrumente herbeigeführt werden. Die Frauen als politisch bedeutende Gruppe der europäischen Bürger dürfen nicht mehr bloß mit Lippenbekenntnissen abgespeist werden. In der Diskussion über die Rechtsnatur und den Geltungsbereich der geplanten Charta ist es wichtig, auf die Menschen in Europa – Frauen und Männer – einzugehen, die die betreffenden Rechte gern kennen und ihre praktische Bedeutung verstehen möchten.

2. Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften in bezug auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen gelten als Teil des *acquis communautaire*. Sie sind im Aufbau des Binnenmarktes verankert, und dies erklärt die Tatsache, dass sie sich auf den Arbeitsmarkt beschränken. In einer Charta der Grundrechte ist eine solche eingeschränkte Betrachtung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts nicht länger gerechtfertigt. Das Recht auf Gleichbehandlung ohne Ansehen des Geschlechts sollte auf alle bedeutenden Bereiche der Gesellschaft ausgeweitet werden. Der neue „Mainstreaming“-Artikel des EGV – Artikel 3 Absatz 2⁹ - weist ebenfalls in diese Richtung.
3. Diese Ausweitung der Klausel über geschlechtsbedingte Diskriminierung zu akzeptieren, dürfte für die EU-Mitgliedstaaten nicht allzu schwierig sein, da sie solche Klauseln bereits in ihre nationalen Verfassungen bzw. Rechtsordnungen übernommen bzw. durch Ratifizierung der entsprechenden UN-Übereinkommen akzeptiert haben (Internationaler Pakt über Bürgerrechte und politische Rechte – ICCPR, Artikel 26¹⁰, Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW, Artikel 2¹¹).
4. Der Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ECHR) – als mögliche Alternativstrategie zum Entwurf der neuen EU-Charta der Grundrechte im Gespräch – ist, soweit das Mandat des Ausschusses für die

⁹ „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

¹⁰ „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewähren.“

¹¹ Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;
- b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;
- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;
- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;
- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

Rechte der Frauen betroffen ist, mit einem schwerwiegenden Mangel behaftet. Diese Konvention (Artikel 14¹²) schließt eine geschlechtsbedingte Diskriminierung nicht direkt aus, sondern bezieht sich lediglich auf geschlechtsbedingte Diskriminierung im Zusammenhang mit anderen Rechten, die in dieser Konvention verankert sind. Das Verfahren des Entwurfs eines Zusatzprotokolls zu der Konvention mit einer allgemeinen Antidiskriminierungsklausel innerhalb des Europarates ist noch nicht abgeschlossen. Unabhängig von anderen Problemen im Zusammenhang mit einem solchen Beitritt kann ein solcher Schritt unter dem Aspekt der Politik der Gleichheit der Geschlechter nur eine Teillösung sein.

5. Auch mit dem Thema der Fördermaßnahmen ("positive action") muss man sich ernsthaft auseinandersetzen. Die geschlechtsneutrale Formulierung im Vertrag von Amsterdam (EGV, Artikel 141 Absatz 4¹³) ist noch einmal zu überdenken; sie widerspricht dem politischen Willen, die Stellung der Frau zu verbessern, die in der EU-Politik zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (Artikel 2 und 3 EGV) zum Ausdruck kommt. In bezug auf theoretischen Überbau und die politische Diskussion ist man uns auf internationaler Ebene weit voraus. In Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau heißt es: "*Zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Männern und Frauen gelten nicht als Diskriminierung ...*"; die Beibehaltung ungleicher und gesonderter Maßstäbe wird jedoch ausgeschlossen. Der immer umfangreicher werdende Korpus der internationalen Literatur und Rechtsprechung in Bezug auf die Menschenrechte der Frauen muss stärker berücksichtigt werden, insbesondere die Empfehlungen und Schlussfolgerungen des CEDAW-Ausschusses.
6. Hinsichtlich der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Neigung (oder sexuellen Präferenz) gibt es starke Parallelen zur geschlechtsbedingten Diskriminierung. Beide Phänomene wurzeln in einer Vision der Gesellschaft, in der Männer und Frauen fest umrissene, komplementäre Aufgaben wahrnehmen und in der das Treffen persönlicher Entscheidungen außerhalb der bestehenden Ordnung als Bedrohung empfunden wird. Die Emanzipation der Frauen kann nicht ohne eine Veränderung dieser Ordnung erfolgen. Deshalb ist – unter dem Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter - das Recht auf Gleichbehandlung ungeachtet der sexuellen Orientierung in die Charta der Grundrechte einzubeziehen.
7. Vorschläge, wonach die Menschenrechte von Frauen unter einen Titel wie "Sonder- oder Gruppen"rechte fallen sollten, sind kategorisch abzulehnen. Frauen sind weder eine Minderheit noch eine besondere Art von Menschen, geschweige denn eine schützenswerte Spezies. Die Rechte der Frauen sind integraler Bestandteil der universalen Menschenrechte. Dieses Prinzip sollte nicht nur auf internationaler Ebene (UN-Weltkonferenz über Menschenrechte, Wien, 1993, Vierte UN-Weltfrauenkonferenz, Peking, 1995) anerkannt werden, sondern auch in der EU.
8. Die generelle Einbeziehung der Geschlechterperspektive in den Bereich der Grundrechte

¹² „Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.“

¹³ „Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit der unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Beteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“

würde ebenfalls bedeuten, dass einige Begriffe, die in früheren Textentwürfen, Entschließungen usw. enthalten sind, kritisch zu betrachten sind. Einige ganz eindeutig überholte Vorstellungen müssen der heutigen Realität angepaßt werden. Insbesondere sind die Klauseln, die die sogenannten Familienrechte betreffen, in Frage zu stellen; Menschenrechte sind Rechte des Einzelnen und nicht Rechte von Institutionen. Im übrigen haben verschiedene Mitglieder einer Familie häufig unterschiedliche Interessen; deren Verwirklichung wird aber eher durch die internen Machtverhältnisse innerhalb der Familie beeinflußt. Ebenso müssen Texte, in denen die Bedeutung von „Arbeit“ sich auf bezahlte Beschäftigung beschränkt, revidiert werden, um künftig – wo dies von Bedeutung ist – auch unbezahlte Arbeit einzubeziehen. Die Falle des sogenannten "Hausfrauengehalts" ist jedoch zu umgehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Schlussfolgerungen in seinen Bericht zu übernehmen:

1. Die Charta der Grundrechte sollte obligatorisch eine allgemeine Klausel über ein Verbot der geschlechtsbedingten Diskriminierung enthalten, auf die sich der einzelne Bürger/Gebietsansässige vor dem Europäischen Gerichtshof berufen kann.
2. Solange die Europäische Konvention für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine allgemeine Klausel über ein Verbot der Diskriminierung enthält, wird ein möglicher Beitritt der EU zu dieser Konvention diese Frage nicht lösen.
3. Eine Klausel über ein Diskriminierungsverbot und eine Bestimmung über Fördermaßnahmen sind zwei Seiten derselben Medaille. Beide müssen unter der politischen Perspektive der Förderung der Gleichstellung der Frauen, einer seit langem bestehenden Priorität der Europäischen Union, geprüft werden.
4. Frauenrechte sind keine „Sonderrechte“, sondern integraler Bestandteil der universalen Menschenrechte; in diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das Recht auf körperliche Unversehrtheit in der Allgemeinen Erklärung nicht hinreichend garantiert ist.
5. Die Charta der Grundrechte sollte eine Klausel über ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung enthalten.
6. Der immer umfangreicher werdende Korpus der internationalen Literatur und der Rechtsprechung in bezug auf die Menschenrechte von Frauen muss stärker beachtet werden, insbesondere aber die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen.
7. Ein „gender mainstreaming“ beim Entwurf der Charta müsste u.a. eine kritische Revision von Begriffen in anderen Textteilen umfassen. Rechte der Familie als solche existieren nicht, es gibt nur die Rechte des Einzelnen, von Frauen, Männern und Kindern.

27. Januar 2000

STELLUNGNAHME des Petitionsausschusses

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/1999 – 1999/2046 (COS))

Verfasserin der Stellungnahme: Jannelly Fourtou

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 24. November 1999 benannte der PetitionsAusschuss Janelly Fourtou als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seiner Sitzung vom 24. Januar 2000.

In der Sitzung vom 25. Januar 2000 nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Vitalino Gemelli, Vorsitzender; Proinsias De Rossa, stellvertretender Vorsitzender; Jannelly Fourtou, Verfasserin der Stellungnahme; Laura González Álvarez, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, María Sornosa Martínez und Eurig Wyn.

KURZE BEGRÜNDUNG

I. Die Petition an das Europäische Parlament und die Grundrechte

1. "Ich bin Unionsbürger und daher Inhaber von Rechten, die niemand ohne ein Eingreifen der Europäischen Union mißachten oder abstreiten darf". Diese Botschaft vermitteln die vielen Petitionen, die die Bürger an das Europäische Parlament richten, wenn sie sich über die Verletzung bestimmter Rechte beschweren. Die Petenten, die sich an uns wenden, beweisen die feste und unerschütterliche Überzeugung, dass sie Inhaber einer Gesamtheit von Rechten sind, die sie kürzlich erworben haben oder die Bestandteil eines Kulturerbes sind, das sich in seinem Reichtum und seiner Vielfalt an gemeinsamen Werten orientiert: Unionsbürger zu sein, bedeutet für die Europäer letzten Endes, das Recht zu haben, einer Schicksalsgemeinschaft anzugehören.
2. Dieses Vertrauen auf den "notwendigen und verbindlichen" Charakter dieser Grundrechte vermittelt den Eindruck, dass die europäischen Bürger davon überzeugt sind, dass bereits eine "materielle Verfassung" Europas existiert, die ihnen alle diese Rechte verleiht. Ferner müssen diese Rechte ihrer Meinung nach mit dem Fortschritt der neuen Informationstechnologien (Schutz persönlicher Daten) und der Manipulation von Leben (Gentechnik) "Schritt halten", die Erhaltung der Biosphäre und der Artenvielfalt

gewährleisten, neue Lebensformen und die Gleichheit der Geschlechter berücksichtigen und schließlich die große Vielfalt kultureller Identitäten in Europa wahren.

3. Nicht-EG-Bürger haben wie Bürger der Europäischen Union das Recht, Petitionen beim Europäischen Parlament einzureichen. Personen, die in der Europäischen Union Asyl gefunden haben, legen besonderen Wert auf die Anerkennung dieser Grundrechte, da diese Rechte in ihren Herkunftsländern mit Füßen getreten werden können.
4. Angesichts der Forderungen, die in den Petitionen im Zusammenhang mit den Grundrechten vorgebracht werden, möchte der PetitionsAusschuss dem Europäischen Parlament nahelegen, diese Aspekte in seine Überlegungen miteinzubeziehen. In der nachstehenden Liste sind jene Rechte angeführt, die am häufigsten von Petenten vor dem PetitionsAusschuss geltend gemacht werden. Diese Aufstellung soll weder erschöpfend sein, noch stellt sie eine strenge Reihung nach der Bedeutung der einzelnen Rechte dar.

II. Liste der Rechte, die am häufigsten vor dem PetitionsAusschuss geltend gemacht werden

- a) das Recht auf Gleichbehandlung (Verbot der Diskriminierung)
- b) die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- c) die Achtung der privaten Sphäre (Datenschutz)
- d) das Recht auf Arbeit, der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen
- e) das Recht auf Bildung
- f) das Recht auf Gesundheitsschutz
- g) das Recht auf Schutz der Umwelt, der Tiere und der Pflanzen
- h) der Verbraucherschutz
- i) die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht
- j) das Asylrecht und der Schutz der Minderheiten
- k) die Gewährleistung des Privateigentums
- l) der Schutz durch die Systeme der sozialen Sicherheit.

III. Abschließende Überlegungen

1. Der PetitionsAusschuss glaubt, voll und ganz befugt zu sein, an der Ausarbeitung dieser Charta mitzuwirken, wobei sein Interesse an diesem Dokument durch seinen Zuständigkeitsbereich gerechtfertigt ist. Das Petitionsrecht, ein bürgerliches Grundrecht, gehört natürlich zu den Grundrechten, die die europäischen Bürger ausüben wollen und von denen sie wünschen, dass sie ihnen von den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen in ihrem Heimatstaat sowie überall sonst in der Union und durch den diplomatischen Schutz im Ausland sogar außerhalb der Union zuerkannt werden.
2. Ferner zweifelt der Petent keineswegs daran, dass der "grundlegende" Charakter dieser Grundrechte im Rechtsschutz vor den Gerichten der Union eine Fortsetzung finden muss, also dass ihm die Möglichkeit zuerkannt werden muss, als Einzelperson vor dem Europäischen Gerichtshof aufzutreten, um seine Rechte zu verteidigen.
3. Das zur Ausarbeitung der Charta der Grundrechte eingesetzte Gremium muss sich darum bemühen, in einem einzigen Text die als Grundrechte in der Europäischen Union anerkannten Rechte aufzulisten. Der Berichtsentwurf muss den Vertretern des

Europäischen Parlaments nach seiner Annahme im Plenum als Mandat dienen, das Ausdruck des Willens des gesamten Parlaments ist.

4. Es soll darauf hingewiesen werden, dass sich das Gremium bei seiner Arbeit von zwei wichtigen Überlegungen leiten lassen sollte:
 - a) Zuerst sollten die Bestimmungen betreffend die Grundrechte, die bisher in verschiedenen Verträgen, Konventionen und Protokollen enthalten sind, in einem einzigen unteilbaren Text zusammengefaßt werden, um so dem einzelnen Unionsbürger ihre Existenz optimal vor Augen zu führen;
 - b) diese Grundrechte sollten vor Gericht einklagbar sein, weil die Charta für die europäischen Institutionen, die Mitgliedstaaten und die Unionsbürger verbindlichen Charakter hat.

Dieser zweite Meinungsaustausch sollte es unserem Ausschuss ermöglichen, seine Erwartungen gegenüber dem federführenden Ausschuss, aber auch gegenüber der für die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte zuständigen Delegation des Europäischen Parlaments zu definieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der PetitionsAusschuss fordert den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, die folgenden Schlussfolgerungen in seinen Bericht zu übernehmen:

1. in der Erwägung, dass den Bürgern der Mitgliedstaaten als Bestandteil der Unionsbürgerschaft und – aufgrund der Werte, die sich in den Grundrechten widerspiegeln - der kulturellen Identität der Union das Recht eingeräumt werden muss, eine Gesamtheit von Grundrechten unionsweit auszuüben und zu verteidigen;
2. in der Erwägung, dass man aufgrund der zahlreichen Petitionen an das Europäische Parlament erkennen kann, welches Bild die Bürger von der Union und von den Rechten haben, die diese schützen muss;
3. in der Erwägung, dass die europäischen Bürger diese Grundrechte, die sie vor den Gefahren schützen müssen, die sich aus den neuen Informationstechnologien, der Gentechnik, der Verschlechterung der Umweltbedingungen usw. ergeben können, als entwicklungsfähig betrachten;
4. in der Erwägung, dass zu gewährleisten ist, dass den Unionsbürgern die Existenz der Grundrechte so gut wie möglich vor Augen geführt wird, und dass durch verschiedene Instrumente, die vom Petitionsrecht bis zur Einzelklage vor dem Europäischen Gerichtshof reichen, ein Höchstmaß an Schutz dieser Rechte garantiert wird.

15. Februar 2000

STELLUNGNAHME

(Artikel 162 der Geschäftsordnung)

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/1999 – 1999/2064 (COS))

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Verfasserin der Stellungnahme: Ieke van den Burg

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 14. Oktober 1999 benannte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Frau Ieke van den Burg als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 30. November 1999, 31. Januar und 15. Februar 2000.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 24 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 11 Enthaltungen an.

An der Abstimmung beteiligten sich: die Abgeordneten Michel Rocard, Vorsitzender; Winfried Menrad, stellvertretender Vorsitzender; Ieke van den Burg, Verfasser der Stellungnahme; Sylviane H. Ainardi, Jan Andersson, María Antonia Avilés Perea, Theodorus J.J. Bouwman (in Vertretung d. Abg. Jillian Evans), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Brian Crowley, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Richard Howitt (in Vertretung d. Abg. Helle Thorning-Schmidt), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (in Vertretung d. Abg. Massimo Cacciari), Karin Jöns, Pii-Noora Kauppi (in Vertretung d. Abg. Ilkka Suominen), Ioannis Koukiadis, Rodi Kratsa, Arlette Laguiller, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Toine Manders (in Vertretung d. Abg. Daniel G.L.E.G. Ducarme), Thomas Mann, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Herman Schmid, Peter William Skinner, Miet Smet, Gabriele Stauner (in Vertretung d. Abg. Anne-Karin Glase), Ursula Stenzel (in Vertretung d. Abg. Mario Mantovani), Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler and Sabine Zissener (in Vertretung d. Abg. James L.C. Provan).

HINTERGRUND / ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Als das von der Kommission eingesetzte Komitee der Weisen unter dem Vorsitz von Frau Lourdes de Pintasilgo im März 1996 auf dem ersten Forum für Sozialpolitik seinen Bericht vorlegte, erhielt die Diskussion über die Frage der (sozialen) Grundrechte als Verfassungselement der Europäischen Union endlich einen Platz auf der europäischen Tagesordnung. Das Komitee trat für die Anerkennung einer Reihe von bürgerlichen und sozialen Grundrechten und für die Aufnahme dieser Rechte in den Vertrag von Amsterdam in zwei Schritten ein. Die Europäische Union sollte kurzfristig eine Mindestzahl von wesentlichen Grundrechten in den Vertrag übernehmen und langfristig einen umfassenden

Konsultationsprozess in Gang zu setzen. Durch diesen eingehenden Dialog in der Gesellschaft sollte die Liste der bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte und Pflichten einschließlich der Rechte, die dem technologischen Wandel, dem wachsenden Umweltbewußtsein und der demographischen Entwicklung Rechnung tragen, aktualisiert und vervollständigt werden. Das Ergebnis der Debatte sollte ein aktualisierter Grundrechtskatalog sein, der in den EU-Vertrag übernommen wird.

2. Zur eingehenderen Prüfung dieser Frage setzte die GD V eine unabhängige Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Professor Simitis ein. Die Sachverständigengruppe betont in ihrem im Februar 1999 vorgelegten Bericht "Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen - es ist Zeit zu handeln" die Unteilbarkeit bürgerlicher und sozialer Rechte und tritt für einen umfassenden Ansatz der europäischen Debatte ein. Die Sachverständigen regen die Übernahme der vollständigen Europäischen Konvention der Menschenrechte (EMRK) und der Protokolle zur EMRK als "gemeinsame europäische 'Bill of Rights'" an und fordern im Zusammenhang mit den sozialen Rechten, dass die IAO-Übereinkommen besonders in Betracht gezogen werden. Wie das Komitee der Weisen sieht die Simitis-Gruppe die Anerkennung der Grundrechte als einen offenen Prozess, der in einer ersten Phase dazu führen sollte, die in der EMRK enthaltenen Rechte aufzugreifen und zu erweitern, der aber letztlich - gerade vor dem Hintergrund der Entscheidungen des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte - in eine den Erfahrungen und Anforderungen der Europäischen Union angepaßte Reformulierung der Grundrechte münden müsste.
3. Der Vertrag von Amsterdam enthält keinen Hinweis auf die wesentlichen bürgerlichen und sozialen Grundrechte in Form eines Grundrechtskatalogs. Nur der Grundsatz der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen wurde in Artikel 141 EG-Vertrag verankert. Ferner bekräftigt der Vertrag ausdrücklich die Bindung der Union an die sozialen Grundrechte (Präambel, vierter Erwägungsgrund), ohne von dem schon früher praktizierten Verweisungssystem abzuweichen. Dies bedeutet, dass die Bindung der EU an die Gemeinschaftscharta eher schwach ist. Sowohl die Präambel als auch Artikel 136 EG-Vertrag beziehen sich auf die sozialen Grundrechte, indem sie auf die Europäische Sozialcharta von 1961 (Europarat) und auf die Gemeinschaftscharta von 1989 verweisen.
4. Artikel 13 EG-Vertrag ermächtigt den Rat, nach Anhörung des Europäischen Parlaments geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen zu bekämpfen. Die möglichen Interventionsanlässe sind in Artikel 13 ausdrücklich angeführt und reichen von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse und der ethnischen Herkunft bis hin zu Diskriminierungen aus Gründen der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Bestimmungen wie Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 141 Absatz 4 EG-Vertrag legen darüber hinaus das Fundament für Maßnahmen, die auf eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern abzielen und deshalb auch positive Maßnahmen einschließen. Die Kommission hat vor kurzem eine Mitteilung, zwei Legislativvorschläge und ein Aktionsprogramm auf der Grundlage von Artikel 13 angenommen. Die Aufnahme der Gleichbehandlung als Grundrecht in den Vertrag, die eine wesentliche Garantie gegen Diskriminierungen aus den in Artikel 13 genannten Gründen bieten würde, könnte dazu beitragen, eine solidere Rechtsgrundlage für den Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess in diesem Bereich bilden.
5. In Artikel 136 werden die sozialen Grundrechte so definiert, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta festgelegt sind. Beide Dokumente werden nur als Grundlage für Gemeinschaftspolitiken verstanden. Artikel 137 nimmt jedoch das

Koalitionsrecht sowie das Streik- und Aussperrungsrecht ausdrücklich von der Verpflichtung aus, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, die in Artikel 136 angesprochenen sozialpolitischen Ziele zu verwirklichen, zu unterstützen und zu ergänzen. Mit anderen Worten bleibt es der Europäischen Union versagt, dort selbst tätig zu werden, wo es um den besseren Schutz von Rechten geht, die traditionellerweise zum Kernbestand der sozialen Rechte zählen und die sowohl durch nationale Rechte als auch durch internationale Verträge wieder und wieder bekräftigt worden sind.

6. Der Europäische Rat von Köln setzte die Debatte über die Grundrechte von neuem in Gang und beschloß, dass sie in einer Charta festgeschrieben werden sollten, die von einem eigenem Gremium vor der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2000 auszuarbeiten ist. Der Rat stellte insbesondere fest, dass bei der Ausarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen sind, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind. Die Charta sollte einen echten Meilenstein beim Aufbau eines Europa der Bürger darstellen.
7. Soziale und sozioökonomische Grundrechte wurden auch in verschiedenen internationalen Richtlinien festgelegt, die von vielen Staaten ratifiziert und anerkannt wurden und zu denen sich auch die EU-Mitgliedstaaten bekannt haben. Dazu zählen etwa:
 - die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten des Europarates (EMRK) (1951)
 - die revidierte Europäische Sozialcharta des Europarates (1960/1996)
 - die Gemeinschaftscharta über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989)
 - die wichtigsten Konventionen der IAO, die in der kürzlich verabschiedeten IAO-Erklärung über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1998) zusammengefaßt und angeführt werden
 - das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)
 - das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979)
8. Die Europäische Union sollte sich ausdrücklich zu bürgerlichen und sozialen Grundrechten bekennen, da ihr gegenwärtiges Rechtssystem unausgewogen ist. Je mehr Zuständigkeiten die EU unter allen drei Säulen erhält, desto wichtiger ist es, den Bürgern Europas zu verdeutlichen, dass die EU grundlegende Rechte und Richtlinien achtet und deren Einhaltung gewährleistet. Dies bedeutet nicht automatisch eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten, da diese in konkreten Vertragsbestimmungen und Politikkapiteln festgelegt sind und durch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden.
9. Die im europäischen Rechtssystem zu verankernden Grundrechte und –freiheiten sollten wenigstens den internationalen Richtlinien entsprechen, an die die meisten Mitgliedstaaten gebunden sind.
10. Der Beitritt der EU als Rechtsperson zu diesen internationalen Übereinkommen (nachdem das gegenwärtige rechtliche Problem gelöst ist) wäre ein Weg, um die Grundrechte und die entsprechenden Verfahren im Fall von Verstößen und Beschwerden zu übernehmen; das ausdrückliche Bekenntnis der EU und ihrer Institutionen zum Inhalt dieser Übereinkommen (einschließlich der diesbezüglichen Rechtsprechung) durch eine

ausdrückliche Erklärung und einen Verweis im Vertrag wäre die Alternative dazu.

11. Was die Erkennbarkeit und Transparenz angeht, so wäre das optimale Endergebnis die Übernahme eines genau definierten Paketes von Rechten, die sich an den unter Punkt 7 aufgelisteten Abkommen orientieren und die auf der Grundlage eines umfassenden gesellschaftlichen Dialogs - wie er vom Komitee der Weisen (Pintasilgo) angeregt wurde - formuliert werden.
12. Soziale und z.T. sozioökonomische Grundrechte haben oft die Merkmale von Anweisungen an Regierungen oder Behörden auf einer niedrigeren Ebene, Politiken zu entwickeln und umzusetzen, um diese Rechte allen Personen in ihrer Zuständigkeit konkret zu verleihen. Während die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten die Verpflichtung beinhalten, sie zu achten und zu schützen, schließen diese sozialen Rechte nur die Verpflichtung ein, sie zu gewährleisten und zu fördern. Das Bekenntnis zu Rechten wie dem Recht auf Arbeit oder eine geeignete Wohnung erfordert daher ein aktives Aktionsprogramm der Behörden, nicht nur passive Aufsicht. Andererseits ist es für Einzelpersonen schwieriger, solche Rechte vor Gericht einzuklagen.
13. Einige wichtige soziale Grundrechte unterscheiden sich in ihrer Art jedoch nicht von anderen grundlegenden Menschenrechten oder Grundfreiheiten (von Einzelpersonen oder von Gruppen). Die in den wichtigsten IAO-Übereinkommen enthaltenen Rechte bieten beispielsweise Schutz vor Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung und gewährleisten das Koalitionsrecht, das Recht auf kollektive Verhandlungen sowie auf kollektive Maßnahmen. Sie beinhalten die Verpflichtung, sie zu achten und zu schützen. Diese sozialen Rechte sollten daher Einzelpersonen oder Organisationen vollen Zugang zu den Gerichten gewähren.
14. Es wäre wünschenswert, dass die Ausarbeitung der Charta und parallel dazu die Diskussion über die Ziele der Regierungskonferenz, die die Aufnahme der Charta als wichtige Verpflichtung in den revidierten Vertrag beschließen sollte, offen und transparent erfolgen. Das Mandat von Tampere sieht Anhörungen und Sondersitzungen vor; das Europäische Parlament sollte versuchen, ein guter Gastgeber für europäische nichtstaatliche Organisationen und Gewerkschaften sowie andere Organisationen zu sein, die sich wahrscheinlich an der Debatte beteiligen, und – gemeinsam mit den Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente – ein Bindeglied zur Öffentlichkeit darstellen sowie eine öffentliche Debatte anregen. Eine aus Mitgliedern des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments und des Ausschusses für soziale Angelegenheiten des Europarates bestehende Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, um zu prüfen, wie Überschneidungen und Komplikationen vermieden werden können und was man aus den Erfahrungen bei der Umsetzung und der Rechtsprechung im Rahmen der Verfahren des Europarates lernen kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten fordert den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, die folgenden Schlussfolgerungen in seinen Bericht zu übernehmen:

1. befürwortet den Beitritt der EU als Rechtsperson zu internationalen Übereinkommen, einschließlich der zugehörigen Verfahren im Fall von Verstößen und Beschwerden, und fordert die IGC dringend auf, den Hinweis in Artikel 6 des Vertrags auf die EMRK durch Hinweise auf die Europäische Sozialcharta, die Gemeinschaftscharta und die grundlegenden ILO- und UN-Übereinkommen zu vervollständigen;
2. ist der Auffassung, dass die grundlegenden Menschenrechte und sozialen Grundrechte unteilbar sind, und betont daher die Bedeutung der Aufnahme von sozialen Grundrechten in den neuen EG-Vertrag, wobei folgende Hauptziele zu verfolgen sind:
 - sie zu einer Bedingung für die Mitgliedschaft in der EU zu machen, wie es derzeit gemäß Artikel 6 und 7 EUV mit der EMRK der Fall ist;
 - die EU und ihre Institutionen zu verpflichten, diese Rechte nicht nur im Sozialkapitel, sondern in allen Politikbereichen zu erfüllen;
 - die EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten, diese Rechte bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu erfüllen;
 - eine Rechtsgrundlage für Initiativen der EU und ihrer Institutionen zu schaffen;
 - Einzelnen (natürlichen Personen und Rechtspersonen) bzw. ihren Organisationen in der EU mit Beschwerden aufgrund von Verstößen der EU (entweder der EU-Institutionen oder der Mitgliedstaaten, die EU-Rechtsvorschriften durchführen) gegen diese Rechte (direkt oder indirekt über nationale Gerichte) Zugang zum Europäischen Gerichtshof zu bieten;
 - die soziale Dimension der Europäischen Union erkennbar zu machen und die Legitimation und Relevanz der EU-Institutionen für die öffentliche Meinung zu verbessern, wie kürzlich im Bericht Dehaene gefordert wurde;
3. ist der Meinung, dass sich der Inhalt des Pakets sozialer und sozio-ökonomischer Grundrechte aus bereits bestehenden internationalen Abkommen, die von vielen Staaten ratifiziert und anerkannt wurden und zu denen sich auch die EU-Mitgliedstaaten bekannt haben, ableiten und darauf basieren sollte. Dazu zählen etwa:
 - die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten des Europarates (EMRK) (1951)
 - die revidierte Europäische Sozialcharta des Europarates (1960/1996)
 - die Gemeinschaftscharta über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989)
 - die wichtigsten Konventionen der IAO, die in der kürzlich verabschiedeten IAO-Erklärung über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1998) zusammengefasst und angeführt werden
 - das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)
 - das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979);
4. fordert, die Unterschiede bei den grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechten zu berücksichtigen: einige haben eher programmatischen Charakter und erfordern

Maßnahmen der Behörden, sind aber vielleicht weniger leicht einklagbar und einer Gerichtsbarkeit zu unterwerfen, andere sind den herkömmlichen grundlegenden Menschenrechten vergleichbar bzw. können unter diesen eingereicht werden;

5. betont, dass es notwendig ist, die Einhaltung dieser Übereinkommen sicherzustellen und sie auf der Grundlage neuer Erkenntnisse und neuer Entwicklungen zu "erweitern", wie im Simitis-Bericht und in Artikel 13 des Vertrags von Amsterdam erwähnt wird, der eine Aufzählung der Gründe beinhaltet, aus denen Diskriminierungen bekämpft werden sollten, und daher auch ausdrücklich in die Formulierung der grundlegenden Bestimmung über Gleichbehandlung übernommen werden sollte;
6. ist der Ansicht, dass die ausdrückliche Übernahme von Grundrechten in den EU-Vertrag die Aufnahme einer Klausel zur Sicherung des Schutzniveaus erfordert, die gewährleistet, dass bessere oder weitreichendere Bestimmungen in den (konstitutionellen) Rechtsvorschriften oder der Rechtsprechung anderer Mitgliedstaaten sowie im Völkerrecht oder der internationalen Rechtsprechung, an die die Mitgliedstaaten gebunden sind, Vorrang haben;
7. betont, dass es logisch wäre, die gegenwärtigen Vertragsbestimmungen (Artikel 137 Absatz 6 EGV) zu revidieren, die so grundlegende Rechte wie das Koalitionsrecht ausdrücklich aus der Zuständigkeit der EU ausnehmen;
8. fordert den Konvent auf, in der Charta sowohl die inhaltlichen als auch die verfahrensmäßigen Empfehlungen der Arbeitsgruppen Pintasilgo und Simitis zu berücksichtigen, u.a. die, das Recht auf ein Mindesteinkommen zu verankern, sowie, was die Arbeitsmethode angeht, eine umfassende Debatte über die Grundrechte in Gang zu setzen sowie die Zivilgesellschaft, insbesondere nichtstaatliche Organisationen, anzuhören und an der Debatte zu beteiligen;
9. ist allerdings der Ansicht, dass die Charta der Grundrechte im Unterschied zu den Empfehlungen des Simitis-Berichts auch den Inhalt von Artikel 1 der EMRK übernehmen muss, die Personen aus Drittstaaten die gleichen Grund- und Freiheitsrechte garantiert wie den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern der Unterzeichnerstaaten, mit Ausnahmen bezüglich der nur den Staatsbürgerinnen zukommenden Rechte wie z. B. dem aktiven und passiven Wahlrecht;
10. fordert eine gute Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen des Europarates einschließlich jener, die sich mit der (revidierten) Europäischen Sozialcharta befassen, während der gesamten Dauer der Befassung mit der Charta;
11. betont die Notwendigkeit, dass in einer späteren Phase der Arbeiten im Rahmen des Konvents nochmals die Gelegenheit bestehen muss, die Fortschritte beim Entwurf der Charta der Grundrechte zu beurteilen und einen ausführlicheren Bericht mit Empfehlungen für ihre endgültige Fassung vorzulegen;
12. fordert, dass die Europäische Union angesichts des internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes einen Verweis auf die spezifischen Rechte der Kinder in ihre Charta aufnimmt;
13. fordert, dass die Anerkennung der sozialen Rechte als grundlegend und ihre daraus

resultierende Aufnahme in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Verwirklichung der wirtschaftlichen und politischen Union die soziale und wirtschaftliche Dimension der Integration Europas verkörpert.

22. Februar 2000

STELLUNGNAHME

(Artikel 162)

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Ausschuss für Recht und Binnenmarkt

Verfasserin der Stellungnahme: Charlotte Cederschiöld

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 30. November 1999 benannte der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt Frau Charlotte Cederschiöld als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 31. Januar 2000 und 22. Februar 2000.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 12 Stimmen bei 8 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Ana Palacio Vallelersundi, Vorsitzende; Willi Rothley und Eduard Beysen, stellvertretende Vorsitzende; Charlotte Cederschiöld, Verfasserin der Stellungnahme; Maria Berger, Rolf Berend (in Vertretung d. Abg. Joachim Wuermeling gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Enrico Boselli, Jean-Maurice Dehousse, Enrico Ferri, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Françoise D. Grossetête, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Kurt Lechner, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Francesco Enrico Speroni, Antonio Tajani, Felekna Uca, Diana Paulette Wallis, Stefano Zappalà und François Zimeray.

KURZE BEGRÜNDUNG

1. Einführung in das rechtliche Problem

In allen Mitgliedstaaten dienen die Grundrechte vornehmlich dazu, den Einzelnen gegen möglichen Mißbrauch der staatlichen Macht zu schützen und die Zivilgesellschaft zu sichern.

Die Grundrechte müssen Verfassungsrang erhalten, wenn sie als Maßstab für die Rechtmäßigkeit sowohl individueller Akte als auch normaler Gesetze dienen sollen.

Der praktische Wert der Grundrechte hängt somit von ihrem rechtlichen Rang ab, oder mit anderen Worten, von ihrer Stellung in der Normenhierarchie.

Nach einer möglichen Klassifikation können drei Arten von Grundrechten unterschieden werden:

- a) **"Schutzrechte"**, die den Einzelnen gegen möglichen Mißbrauch staatlicher Macht schützen (z.B. Freiheit der Meinungsäußerung) ("*status negativus*"),
- b) **"politische Rechte"**, die es dem Einzelnen ermöglichen, sich am politischen Leben zu beteiligen (z.B. das Recht auf Teilnahme an Wahlen) ("*status activus*"),
- c) **wirtschaftliche Rechte**
- d) **soziale Rechte** (die schwer zu gewährleisten sind).

Die Europäische Union verfügt über keinen Text, in dem die Grundrechte ihrer Bürger ausdrücklich festgestellt werden. Seit 1969 hat der Gerichtshof ein umfassendes Fallrecht in bezug auf die Grundrechte entwickelt, wobei er sich von den folgenden Grundsätzen leiten ließ:

"Die Frage einer etwaigen Verletzung der Grundrechte durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane kann nur im Rahmen des Gemeinschaftsrechts selbst beurteilt werden. Die Aufstellung besonderer, von der Gesetzgebung oder der Verfassungsordnung eines bestimmten Mitgliedstaats abhängiger Beurteilungskriterien würde die materielle Einheit und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen und hätte daher unausweichlich die Zerstörung der Einheit des gemeinsamen Marktes und eine Gefährdung des Zusammenhalts der Gemeinschaft zur Folge."

Der Gerichtshof hat folgende Rechte geprüft und erörtert: Recht auf Eigentum, Recht auf Privatsphäre, Recht auf einen fairen Prozess, Recht auf freie Meinungsäußerung, Grundsatz der Gleichbehandlung, Schutz des Familienlebens, Recht auf freie Berufsausübung, sowie eine Vielzahl weiterer Rechte, insbesondere Verfahrensrechte.

Bedauerlich ist vielleicht, dass das Fallrecht des Gerichtshofs nur in seltenen Fällen zu einem wirksamen Schutz geführt hat. Dies bedeutet, dass gute Gründe gegeben sind, den Schutz der Grundrechte auf EU-Ebene detaillierter auszubauen.

2. Einführung in das politische Problem

Grundrechte besitzen symbolischen Wert. Die Europäische Union wäre die erste internationale Organisation, die Grundrechte im Inneren anwendet.

Einige Einwände gegen die Vorstellung von Grundrechten könnten auf Mißverständnissen

basieren. Es wird nicht so sein, dass die Europäische Union Mitgliedstaaten darüber belehrt, welche Grundrechte sie innerhalb ihrer *eigenen* inneren Sphäre anwenden sollen. Zweck der Grundrechte in der EU ist es vielmehr, die Akte ihrer Organe und Institutionen zu kontrollieren, wobei gegebenenfalls ein exzessiver Charakter dieser Akte festgestellt werden kann, und die individuellen Rechte im Rahmen der Rechtsprechung der EU zu kodifizieren und zu gewährleisten.

Es könnte in der Tat der Fall eintreten, dass bestimmte einzelstaatliche Verfassungsgerichte, etwas das Bundesverfassungsgericht, auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung bestimmter EU-Richtlinien stoßen, wenn diese aus ihrer Sicht einzelstaatlichen Grundrechten widersprechen. Beispiele sind die EU-Bananenregelung, das EU-Werbeverbot für Tabak sowie die EU-Richtlinie über Legehennen. Wenn deutsche Gerichte und Behörden Teile des EU-Rechts nicht mehr anwenden oder wenn Richtlinien nicht ausreichend in deutsches Recht umgesetzt werden, so wäre die Einheit der EU-Rechtsordnung bedroht.

Die einzige gangbare Lösung für dieses Problem wäre es, einen hochrangigen Katalog von EU-Grundrechten einzuführen, der es ermöglichen würde, Rechtsakte der EU auf europäischer Ebene zu überprüfen, wodurch die Einheit der EU-Rechtsordnung gewahrt bliebe. Auch ist zu betonen, wie wichtig durchsetzbare Verfahrensrechte für die Rechtstaatlichkeit sind.

Neben diesem Schutzaspekt könnten die Grundrechte einen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Bürgereigenschaft leisten, die nicht in Konkurrenz zu den nationalen Bürgereigenschaften steht – sie würde letztere lediglich auf EU-Ebene ergänzen. Die Charta könnte somit einen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Identität liefern. Die anstehende Erweiterung der EU unterstreicht die Wichtigkeit eines gut funktionierenden Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene. Er wäre eine wichtige Maßnahme zur Sicherung der umfassenden Beachtung der Grundrechte in den Bewerberländern. Es muss betont werden, wie bedeutsam durchsetzbare Verfahrensrechte für die Rechtstaatlichkeit sind. Die Einführung eines europäischen Kodex für einwandfreie Verfahren könnte das Instrument zur Gewährleistung dieser Rechte des Einzelnen werden.

3. Bindende oder nicht bindende Instrumente?

In den Schlussfolgerungen von Köln heißt es: "Der Europäische Rat wird dem Europäischen Parlament und der Kommission vorschlagen, gemeinsam mit dem Rat eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf der Grundlage des Entwurfs feierlich zu proklamieren."

In der ersten Sitzung des Gremiums für die Ausarbeitung der Charta am 17. Dezember 1999 schien dessen Vorsitz davon auszugehen, dass der Charta keine unmittelbar bindende Wirkung zukommen würde, aber dass der Rahmen so gestaltet werden sollte, als ob dieser eintreten würde.

Von einem strengen rechtlichen Standpunkt aus gesehen, macht nur ein rechtlich bindendes Instrument, das Bestandteil des primären EU-Rechts ist (d.h. eine Änderung der Verträge oder ein Protokoll zu diesen Verträgen) und das der Auslegung und Anwendung durch den Gerichtshof (justiciability) unterliegt, Sinn. Nur so wäre es für die EU möglich, die volle Beachtung der Grundrechte in allen Mitgliedstaaten, einschließlich der neu hinzukommenden Mitgliedstaaten, sicherzustellen.

Die rechtliche Kontrolle der politischen Entscheidungen ist in einem auf sogenannten weichen Vorschriften beruhenden System schwächer. Die Möglichkeiten des einzelnen Bürgers, seine

Rechte gegenüber den Behörden wahrzunehmen und zu sichern, sind bei solchen "soft law" geringer.

4. Wie würden Grundrechte in der EU funktionieren?

Die Europäische Union ist kein Staat. Inhalt und Funktion ihrer Grundrechte wären somit nicht die gleichen wie in einem Staat.

Die wichtigste Funktion der EU-Grundrechte wäre der *Schutz des Einzelnen* in der EU gegen Machtmißbrauch *durch EU-Institutionen und –Organe*. Dies könnten *Entscheidungen* mit Auswirkungen auf Einzelpersonen sein (z.B. eine Beihilfe, die in einem Fall gewährt und in einem anderen, identischen, Fall nicht gewährt wird; ein Unternehmen wird aufgrund eines "irregulären" Verfahrens wegen wettbewerbswidrigen Verhaltens verurteilt), oder aber *Verordnungen oder Richtlinien* mit Anwendung auf eine begrenzte Zahl oder aber auf alle Einzelpersonen (z.B. eine Verordnung schreibt vor, dass bestimmte persönliche Daten erhoben werden müssen), oder auch *physische Aktionen* (z.B. eine rechtswidrige Durchsuchung eines Unternehmens durch OLAF-Bedienstete; ein weiterer Fall wäre die Speicherung unrichtiger und nachteiliger Daten über eine natürliche Person durch Europol).

Verstößt ein *Rechtsakt* gegen ein Grundrecht der EU, so könnte der Gerichtshof diesen Rechtsakt *für nichtig erklären*. Die einzelnen Bürger können Verfahren gegen Entscheidungen und Vorschriften anstrengen, sofern sie von diesen unmittelbar und individuell betroffen sind (Artikel 230 EG). Der Gerichtshof könnte unter bestimmten Umständen ferner bestimmen, dass eine *Ausgleichszahlung* für den angerichteten Schaden an das Opfer gezahlt werden muss.

Im Falle rechtswidriger *physischer Aktionen* könnte der Gerichtshof dem Opfer *Schadensersatz* zubilligen und/oder verlangen, dass *Abhilfe geschaffen* wird (z.B. des von Europol unrechtmäßig gespeicherte Daten gelöscht werden) und dass darüber hinaus die Ergebnisse dieser rechtswidrigen Aktionen *nicht* in anderen Verfahren *genutzt werden dürfen*. Letztere Mechanismen wären auf dem Wege einer Anpassung des EG-Vertrags zu schaffen.

Während die Charta *positive Rechte* garantieren soll, sollte die EU die notwendigen Kompetenzen besitzen, um diese Rechte durchzusetzen.

Sämtliche Grundrechte müssen in Relation zu den EU-Zuständigkeiten gesehen werden. Beispiel: Ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung würde nur dann Sinn machen, wenn es eine europäische Armee unter EU-Recht gäbe. Hinzuweisen ist darauf, dass sich die Zuständigkeiten der EU in *dynamischer Weise* entwickeln. Zunehmende EU-Zuständigkeiten sollten somit Hand in Hand mit der Entwicklung eines entsprechenden Grundrechtsschutzes gehen.

5. Grenzen der Grundrechte

Im Interesse anderer Rechtsinhaber sowie der Öffentlichkeit muss es offensichtlich auch für die Grundrechte Grenzen geben.

Der Gerichtshof hat ihre Anwendung in folgender Weise begrenzt¹⁴:

¹⁴ Vgl. Rechtssache C-293/97, Standley, Ziffer 54
PE 232.648 44/56

"Zur Verletzung des Eigentumsrechts ist zu bemerken, dass das Eigentumsrecht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört; es ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet, sondern muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich kann die Ausübung des Eigentumsrechts Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet [...]."*

Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten lautet:

(* Hervorhebungen durch den Autor)

"Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist."

Das Recht auf Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ist ein weiteres Grundrecht. Aber auch hier wird erforderlich sein, im Interesse der öffentlichen Sicherheit, des Wohlergehens der Verbraucher usf. bestimmte Einschränkungen zuzulassen.

Eine weitere Frage, die angegangen werden muss, ist die Beziehung bestimmter neuer Grundrechte zu den vier Freiheiten und anderen im EG-Vertrag verankerten Rechten (z.B. Versammlungsfreiheit (Streikrecht) und freier Warenverkehr).

6. Durchführungsbestimmungen

Soweit ein Grundrecht nicht lediglich Schutzfunktion hat, muss es durch sekundäres Recht umgesetzt werden. Die zur Durchsetzung der EU-Grundrechte beschlossenen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften müssen verhältnismäßig sein und sollten jede Verletzung von Rechten der Mitgliedstaaten oder einzelner Bürger vermeiden.

7. Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

In seiner Stellungnahme 2/94 vom 28. März 1996 entschied der Gerichtshof, dass ein Beitritt der EG zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht möglich ist, da aufgrund des EG-Rechts zu diesem Zeitpunkt die EG keinerlei Zuständigkeit hatte, um auf dem Gebiet der Menschenrechte gesetzgeberisch tätig zu werden. Der entscheidende Grund für diese Auffassung könnte möglicherweise die mangelnde Bereitschaft des Gerichtshofes gewesen sein, sich Entscheidungen eines Gerichts zu unterwerfen, an dem Richter aus den (derzeit) 41 Mitgliedstaaten des Europarats in Kammern (7 Richter) und in einer Großen Kammer (17 Richter) über die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Europäischen Union befinden würden, darunter auch Richter aus Rechtssystemen, die sich seit langem wesentlich von den Systemen der EU-Mitgliedstaaten unterscheiden, etwa aus Albanien, Moldawien, der Ukraine und Rußland.

Andererseits bringt der Europäische Gerichtshof indirekt die Europäische Menschenrechtskonvention über allgemeine Rechtsgrundsätze zur Geltung.

Bereits in den 70er Jahren lenkte der Europäische Gerichtshof die Aufmerksamkeit auf die Frage der Durchsetzung der Grundrechte. Es ist jetzt an der Zeit zu entscheiden, ob parallele Instanzen in Zusammenarbeit besser die Rechte der heutigen und der künftigen Bürger gewährleisten können, und einen gesamteuropäischen Grundrechtsschutz zu schaffen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt fordert den Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, die folgenden Schlussfolgerungen in seinen Bericht zu übernehmen:

Das Europäische Parlament,

1. unterstreicht die Notwendigkeit entwickelter, kodifizierter und geschützter Rechte in der Europäischen Union;
2. betont, dass die Charta bestrebt sein sollte, die bestehenden Grundrechte sichtbarer zu machen und die Kultur von Rechten und Verantwortlichkeiten EU-weit auf allen Ebenen zu vertiefen und zu stärken und dabei unsere grundlegend einheitlichen moralischen Wertvorstellungen zum Ausdruck zu bringen, indem im Bewußtsein von Verwaltungen, Regierungen, Gesetzgebern, Richtern, Rechtsanwälten und allen anderen Bürgern die Rechte, die sie besitzen, und die Notwendigkeit der Achtung dieser Rechte bekräftigt werden;
3. ist der Ansicht, dass eine Charta der Grundrechte einen umfassenden und wirksamen Rechtsschutz des Individuums und bestimmter Gruppen von Personen gewährleisten sollte; ist der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Grundrechte alle Aktivitäten der EU-Institutionen, -Organe und -Einrichtungen, einschließlich des zweiten und dritten Pfeilers, und Maßnahmen der nationalen Behörden bei der Anwendung des EU-Rechts umfassen muss, und dass diese Grundrechte als Ergänzung und nicht als Ersatz für die bestehenden Rechtssysteme und -traditionen der Mitgliedstaaten betrachtet werden sollten;
4. vertritt die Auffassung, dass aus rechtlicher Sicht nur ein bindender Charakter der Charta der Grundrechte mit höchstem rechtlichen Rang wie die Gründungsverträge zu einem wirksamen Schutz dieser Grundrechte führen kann;
5. vertritt die Ansicht, dass es von wesentlicher Bedeutung ist, das Verhältnis der Charta zum übrigen internationalen Instrumentarium des Rechtsschutzes der Personen genau zu klären; verweist insbesondere auf den ungleichen Wert der Europäischen Sozialcharta in den Mitgliedstaaten, was nicht mit dem Geltungsbereich der in Artikel 137ff EGV enthaltenen Rechte übereinstimmt.

Außerdem muss in diesem Zusammenhang auch die Frage der Aufnahme der – in der EMRK enthaltenen – Klausel der öffentlichen Ordnung in die Charta behandelt werden;

6. besteht darauf, dass die in der Charta enthaltenen Rechte beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft einklagbar sein müssen, vorbehaltlich einer eingehenden Prüfung und unter Gewährleistung angemessener Rechtsvorschriften, um der Gefahr vieler unterschiedlicher und möglicherweise zu einander in Widerspruch stehender Gerichtsbarkeiten wie etwa zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Gerichtshof und den Obersten Verfassungsgerichten der Mitgliedstaaten vorzubeugen;
7. glaubt, dass die Frage der ausgewogenen Gestaltung der Grundrechte im Interesse der Allgemeinheit sowie weiterer Rechteinhaber wie auch die Frage der Rechtsgrundlagen für die Bestimmungen zur Umsetzung von Grundrechten eine vertiefte Analyse erfordern;
8. ist der Auffassung, dass das Problem des Anwendungsbereiches der Charta, durch die alle Personen geschützt werden müssen, sowie die Liste der Rechte, die den Bürgern der Europäischen Union vorbehalten sind, eine vertiefte Analyse erfordern; außerdem muss man sich mit der Frage der Rechtsgrundlagen für die Umsetzung von Bestimmungen über Grundrechte befassen;
9. steht auf dem Standpunkt, dass die derzeitigen Mechanismen für eine rechtliche Überprüfung (Artikel 230, 232, 234, 235, 243 EGV) ergänzt werden sollten, um im Falle von widerrechtlichen tatsächlichen und anderen Handlungen von EU-Institutionen und -Organen oder Maßnahmen nationaler Behörden bei der Anwendung des EU-Rechts einen wirksamen Schutz der Grundrechte zu gewährleisten;
10. ist der Ansicht, dass aus juristischer Sicht die Schaffung eines adäquaten Schutzverfahrens für jedes andere von der Charta anerkannte Recht anzustreben ist;
11. fordert den Rat "Allgemeine Angelegenheiten" und die amtierende Ratspräsidentschaft auf, die Charta der Grundrechte auf die Tagesordnung der Regierungskonferenz zu setzen;
12. vertritt die Ansicht, dass die Verabschiedung einer Charta der Grundrechte der EU einem hohen Grundrechtsschutzniveau in ganz Europa zugute kommen wird;
13. vertritt die Ansicht, dass der Europäische Gerichtshof weiterhin der oberste Gerichtshof im Rechtssystem der Europäischen Union bleiben muss;
14. fordert, dass die Frage irgendeiner Form der Zusammenarbeit zwischen dem EuGH und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte untersucht wird, um mögliche bei der Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes auftauchende Ungereimtheiten zu vermeiden;
15. steht auf dem Standpunkt, dass es eine Sache ist, über eine Charta der Grundrechte zu entscheiden, und dass es eine andere Sache ist, sie in die Verträge aufzunehmen;

16. ist der Ansicht, dass die Charta der Grundrechte zu einer schlüssigeren Auslegung der Rechtstaatlichkeit führen kann und die europäische Identität und die Unionsbürgerschaft fördern kann;
17. vertritt die Ansicht, dass durch einen Vorschlag für eine Charta, der sich auf die wesentlichsten Grundrechte konzentriert, die vor einem Gericht einklagbar sind, die Qualität dieser Rechte in der Union verbessert würde.

9. November 1999

ENTWURF EINER STELLUNGNAHME

(Artikel 162 der Geschäftsordnung)

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (C5-0058/1999 – 1999/2064 (COS)).

Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik

Verfasserin der Stellungnahme: Frau Catherine Lalumière

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 23. September 1999 benannte der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik Frau Catherine Lalumière als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 25. November 1999, 24. Januar 2000, 22., 23. und 24. Februar 2000

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit 36 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 1 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: die Abgeordneten Andre Brie, Carlos Carnero González (in Vertretung d. Abg. Emilio Menéndez del Valle), Gérard Caudron (in Vertretung d. Abg. Sami Nair), John Walls Cushnahan, Giorgos Dimitrakopoulos (in Vertretung d. Abg. Franco Marini), Juan Manuel Fabra Vallés, Giovanni Claudio Fava (in Vertretung d. Abg. Claudio Martelli), Monica Frassoni (in Vertretung d. Abg. Daniel Marc Cohn-Bendit) Michael Gahler, Per Gahrton, Vitalino Gemelli (in Vertretung d. Abg. Jas Gawronski), Marietta Giannakou-Koutsikou, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Georg Jarzembowski (in Vertretung d. Abg. Ingo Friedrich), Giorgos Katiforis (in Vertretung d. Abg. Petro Efthymiou), Efstathios Korakas Jan Joost Lagendijk, Cecilia Malmström (in Vertretung d. Abg. Francesco Rutelli), Pedro Marset Campos, Patricia McKenna (in Vertretung d. Abg. Elisabeth Schroedter), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Lennart Sacrédeus (in Vertretung d. Abg. Gunilla Carlsson), Jannis Sakellariou, Jacques Santer, Pierre Schori, Mariotto Segni (in Vertretung d. Abg. Cristiana Muscardini), Ioannis Souladakis, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Johna Van Hecke, Jan Marinus Wiersma, Matti Wuori.

HINTERGRUND/ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten begrüßt die Vereinbarung, eine Charta der Grundrechte der EU auszuarbeiten, die dem Pariser Gipfel Ende 2000 vorgelegt werden soll. Der Ausschuss hält es ferner für wesentlich, die Natur der künftigen Charta klarzustellen.

Der Gleichheitsgrundsatz

Die Frage, wer die in der Charta festgelegten Rechte in Anspruch nehmen kann, muss ebenfalls in einem frühen Stadium geklärt werden. Es ist legitim und notwendig, weitere Diskussionen über den Begriff der Unionsbürgerschaft zu führen. Andererseits sollten wir darauf bedacht sein, dass das Grundprinzip der Gleichheit aller Menschen bewahrt wird, und das bedeutet, dass die Inanspruchnahme der in der künftigen Charta enthaltenen Rechte nicht auf Bürger der Union begrenzt sein sollte.

Einbeziehung der beitriftswilligen Länder und des Europarats

Die künftige Charta wird Teil des Besitzstandes der Europäischen Union sein, gleich ob sie die Form einer rechtsverbindlichen Verpflichtung annimmt oder nicht. Aus diesem Grund sollten die beitriftswilligen Länder an ihrer Ausarbeitung beteiligt werden. Es sollten baldmöglichst Anhörungen mit Vertretern der beitriftswilligen Länder durchgeführt werden.

Angesichts der Bedeutung dieser Instrumente bei der Verankerung des in Europa herrschenden hohen Niveaus des Menschenrechtsschutzes ist es klar, dass der Europarat als Organ ebenfalls bei der Erarbeitung der EU-Charta beteiligt werden sollte.

Rechtlicher Status der Charta

Für die Ausarbeitung von Chartas als politische Erklärungen anstatt als verbindliche Rechtsinstrumente gibt es, auch in den letzten Jahren, einige Präzedenzfälle. Ein Beispiel dafür ist die Kopenhagener Erklärung der OSZE von 1990. Diese war ein weitsichtiger Katalog demokratischer Normen, und ihre Bekanntmachung hatte zweifellos eine starke und überzeugende Wirkung auf die Mitgliedstaaten der OSZE.

Ihre Bestimmungen sind jedoch nicht unmittelbar vor einem Gericht einklagbar, und die OSZE-Struktur enthält auch keinerlei Gerichtszweig. Die Bestimmungen der Erklärung gelten jedoch als allgemeine Grundsätze des Völkerrechts, und als solche können sie Richter an nationalen und internationalen Gerichtshöfen bei Entscheidungen, bei denen es auch um die Menschenrechte geht, durchaus zitieren.

Die Verfasserin der Stellungnahme vertritt die Ansicht, dass die EU-Charta bindende rechtliche Wirkung erhalten muss. Dies ließe sich ihrer Ansicht nach etwa dadurch erreichen, dass die Charta auf der nächsten Regierungskonferenz als Anhang zu den Verträgen aufgenommen wird.

Die Verfasserin der Stellungnahme erinnert daran, dass sich der auf die Charta beziehende Teil der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln 1999 eine politische Verpflichtung zur Ausarbeitung einer bedeutungsvollen Charta darstellt. Sie ersucht jeden einzelnen Mitgliedstaat, entsprechend dieser Verpflichtung bereits zu Beginn der Ausarbeitung unmißverständlich zu erklären, dass er das Ergebnis als rechtlich bindend anerkennen wird.

Die Berichterstatterin möchte zwar einer exakten Überprüfung der neuen Verpflichtungen auf nationaler Ebene und ihrer Auswirkungen auf Recht und Politik nicht vorgreifen, vertritt jedoch die Ansicht, dass diese Prüfung gleichzeitig mit der Ausarbeitung der Charta erfolgen muss. Sie schlägt deshalb vor, frühzeitig eine Liste von Entwürfen für Artikel zu vereinbaren, um eine eingehende rechtliche Überprüfung und eine mögliche Diskussion von Änderungsanträgen und Ergänzungen zu ermöglichen.

Das Europäische Parlament sollte auf jeden Fall entschieden für die Aufnahme der Charta in die Verträge eintreten.

Der Umfang der Charta

Muss die Charta alle Rechtskategorien umfassen, oder soll man eine Auswahl treffen? Wenn ja, welcher Art?

Man kann die Rechte nämlich nach den unterschiedlichen Bereichen der menschlichen Tätigkeit einteilen: staatsbürgerliche und politische Aktivitäten, wirtschaftliche und soziale Aktivitäten usw. Zu dieser Einteilung nach Tätigkeitsbereichen kommt eine weitere Einteilung je nach der unterschiedlichen Rechtskraft hinzu, die den anerkannten "Rechten" beigemessen wird. Man geht vom "weichen" Recht über auf "hartes" Recht, welches eine wirkliche rechtliche Verpflichtung, eine gerichtliche Kontrolle und die Möglichkeit von Sanktionen bei Verstößen impliziert.

Die verschiedenen Rechtstypen dürfen deshalb keinesfalls miteinander vermischt werden; andernfalls bestünde die Gefahr, dass durch die Konfusion heute gut geschützte Rechte abgeschwächt würden, indem sie den weniger gut geschützten Rechten angeglichen werden. Statt einen Fortschritt zu bedeuten, könnte die neue Charta als Instrument des Rückschrittes erscheinen.

Bürgerliche und politische Rechte

Auf dem europäischen Kontinent sind diese Rechte völlig anerkannt und genießen dank der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats größtmöglichen Schutz. Diese Konvention und die damit verbundene Rechtsprechung erkennen den verbindlichen Charakter dieser Rechte für die Mitgliedstaaten an, mit einer unabhängigen richterlichen Kontrolle (Europäischer Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg) und Sanktionsmöglichkeiten bei Verfehlungen. Dies sind die "harten" Rechte.

Wenn sich die neue Charta jedoch damit begnügt, nur die bürgerlichen und politischen Rechte zu erwähnen, so besteht die Gefahr, letztlich hinter der Konvention des Europarates zurückzubleiben.

Zu dieser ersten Gefahr kommt noch eine zweite hinzu: Eventuelle Widersprüche in der Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof in Luxemburg, der die Frage der Menschenrechte im Rahmen der Bestimmungen der neuen Charta und im Lichte der grundlegenden Regeln der Marktwirtschaft prüfen wird, und dem Menschenrechtgerichtshof in Straßburg, der seinerseits überhaupt keinen wirtschaftlichen Zwängen unterworfen ist. Es ist sicherlich denkbar, dass die Tatsache, dass der Gerichtshof von Luxemburg die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte in seine Entscheidungen aufnimmt, bereits an sich einen Fortschritt darstellt. Das Ergebnis wäre dasselbe, doch würde man bedauerliche Widersprüche in der Rechtsprechung vermeiden, indem man die vorab zu entscheidenden Fragen des Luxemburger Gerichtshofs an den Straßburger Gerichtshof heranziehen würde.

Zur Vermeidung dieser unliebsamen Begleiterscheinungen hatten die Juristen vorgeschlagen, dass die Union der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrifft. Ein solcher Beitritt wurde in einem Gutachten des Gerichtshofs von Luxemburg (1997) mangels einer Rechtsgrundlage für unmöglich erklärt. In der Zwischenzeit ist der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten. Ein weiterer Vertrag ist in Vorbereitung; dadurch sollte sich das Problem der notwendigen Rechtsgrundlage eigentlich lösen lassen. Dann könnte die Frage eines Beitritts der Union zu der Konvention zweifellos wiederaufgegriffen werden.

Dies bedeutet nicht, dass die bürgerlichen und politischen Rechte in der neuen Charta nicht erwähnt würden. Sie könnte dies tun, indem sie das ganze politische und symbolische Gewicht, das dieser feierlichen Erklärung beigemessen wird, einbringt; für das maßgebliche Recht würde sie jedoch auf die Europäische Menschenrechtskonvention und auf die Kontrolle des Gerichtshofs

von Straßburg verweisen.

Wirtschaftliche und soziale Rechte

Vielfach wird die Ansicht vertreten, dass es in erster Linie darauf ankommt, diese Kategorie von Rechten in der Charta zu erwähnen. In diesem Bereich sind Fortschritte noch wünschenswert und möglich, auch wenn inhaltlich weiter politische Divergenzen bestehen.

Doch muss man auch hier genau wissen, welche Rechte berücksichtigt werden und welche Rechtswirkung man ihnen zugesteht. Geht es um "harte" oder "weiche" Rechte, d.h. eher um Ziele, die es zu erreichen gilt, als um Verpflichtungen, deren Verletzung Sanktionen nach sich zieht? Diese Fragen stellen sich beispielsweise für das Recht auf Wohnung, das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit usw.

In dieser Hinsicht bedeutete die vom Europäischen Rat von Straßburg im Dezember 1989 angenommene Gemeinschaftscharta der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte im Vergleich zur Sozialcharta des Europarates von 1961 keinen Fortschritt; sie war zu vage, um voll und ganz zufriedenstellen zu können, auch wenn es ihr Verdienst war, dass sie die politische Bedeutung, die diesen Fragen beigemessen wird, unterstrichen hat.

In dem neuen Text sollten die Schwächen des Textes von 1989 vermieden werden, und er sollte zumindest auf der Sozialcharta des Europarats beruhen, und nicht nur hinsichtlich der Liste der erwähnten Rechte, sondern auch der ihnen beigemessenen Rechtswirkung möglichst noch weiter gehen.

Kulturelle Rechte

Die Aufnahme dieser Rechte in die neue Charta ist im allgemeinen nicht geplant. Dennoch stellt sich diese Frage, insbesondere für die Länder Mitteleuropas, denen daran gelegen ist, die Kulturen ihrer nationalen Minderheiten zu schützen. Kann man in diesem Fall von wirklichen "harten" oder "weichen" Rechten sprechen? Und welche dieser Rechte müssen anerkannt werden?

Neue Rechte

Manch einer möchte in die Charta der Grundrechte neue Rechte aufnehmen, die durch die Weiterentwicklung unserer Gesellschaftsordnungen erforderlich werden. Über diese "Rechte" wird heute bisweilen leidenschaftlich diskutiert, eben weil wir uns in neuen Bereichen befinden. Beispiele:

- Rechte des Menschen gegenüber der Biotechnologie (medizinisch unterstützte Zeugungen, Gentechnologie, Organtransplantationen, Euthanasie, usw. ...),
- Recht auf eine gesunde Umwelt (Luft, Wasser, Ernährung ...),
- Recht auf Bildung und auf Nutzung der großen Informations- und Kommunikationsmittel in Verbindung mit der Telekommunikation und der Informatik.

Müssen diese Rechte erwähnt werden, auf die Gefahr hin, dass sich die Arbeiten verzögern, da die Diskussionen darüber sehr schwierig sind, wo die Grenze zu ziehen ist zwischen dem, was die Achtung der Menschenrechte erlaubt, und dem, was sie verbietet?

Sollte man diese Rechte nicht erwähnen, obwohl dies höchstaktuelle Fragen sind, auf die die Europäische Union innovative Antworten geben könnte, die von humanistischen Werten getragen sind?

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Absätze in seinen Bericht aufzunehmen:

[Das Europäische Parlament]

1. unterstreicht, dass durch die Annahme der EU-Charta das bestehende Niveau des Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union in keiner Weise herabgesetzt werden darf,
- 2.
3. legt allen Mitgliedstaaten nahe, sicherzustellen, dass die Charta verbindliche Rechtskraft erhält, beispielsweise durch ihre Verankerung als Anhang zu den Verträgen;
4. vertritt die Ansicht, dass die Charta für jedermann in der Europäischen Union gelten und nicht ausschließlich Unionsbürgern vorbehalten sein sollte;
5. besteht darauf, dass in die Charta als Reaktion auf den raschen Wandel in zahlreichen Bereichen des menschlichen Lebens in den letzten Jahrzehnten, insbesondere in Verbindung mit wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technologischen, kulturellen und ökologischen Faktoren, neue Konzepte im Bereich der Menschenrechte aufgenommen werden müssen;
- 6.
7. empfiehlt nachdrücklich, dass die Länder, die in Verhandlungen für einen Beitritt zur Europäischen Union stehen, an der Erarbeitung der Charta beteiligt werden, und schlägt vor, dass baldmöglichst Anhörungen mit Vertretern der Regierungen, Parlamente und der Bevölkerung dieser Länder durchgeführt werden;
8. empfiehlt, auch den Europarat zu ersuchen, seinen Beitrag zur Erarbeitung der Charta zu leisten;
7. bekräftigt seine Unterstützung für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

ENTWURF EINER STELLUNGNAHME von Catherine Lalumière (PE 231.890)
ZUR DER ERARBEITUNG EINER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER
EUROPÄISCHEN UNION
(C5-0058/99 – 1999/2064(COS)) (Bericht Duff und Voggenhuber)

ÄNDERUNGSANTRAG 1

von Bertel Haarder

Ziffer 1a (neu)

- 1a. fordert die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang auf, sämtliche die Menschenrechte betreffenden Übereinkommen im Rahmen des Europarats zu unterzeichnen und zu ratifizieren;

Or. da

ÄNDERUNGSANTRAG 2

von Lennart Sacrédeus

Ziffer 3

3. vertritt die Ansicht, dass die Charta für jedermann in der Europäischen Union gelten sollte, dass es aber auch Rechte geben muss, die den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten vorbehalten sind;

Or. sv

ÄNDERUNGSANTRAG 3

von Michael Gahler

Ziffer 3

3. vertritt die Ansicht, dass die Charta für jedermann in der Europäischen Union gelten und im Prinzip nicht ausschließlich Unionsbürgern vorbehalten sein sollte;

Or. de

ÄNDERUNGSANTRAG 4

von Lennart Sacrédeus

Ziffer 4

4. besteht darauf, dass in die Charta als Reaktion auf den raschen Wandel in zahlreichen

Bereichen des menschlichen Lebens in den letzten Jahrzehnten (11 Wörter gestrichen) neue Konzepte im Bereich der Menschenrechte aufgenommen werden;

Or. sv

ÄNDERUNGSANTRAG 5

von Michael Gahler

Ziffer 4

4. besteht darauf, dass in die Charta als Reaktion auf den raschen Wandel in zahlreichen Bereichen des menschlichen Lebens in den letzten Jahrzehnten, insbesondere in Verbindung mit (2 Wörter gestrichen) technologischen, kulturellen und ökologischen Faktoren, neue Konzepte im Bereich der Menschenrechte aufgenommen werden; müssen;

Or. de

ÄNDERUNGSANTRAG 6

von den Abgeordneten Alexandros Alavanos und Pedro Marset Campos im Namen der GUE/NGL-Fraktion

Ziffer 4a (neu)

- 4a. ist der Auffassung, dass ein zeitgemäßes Gesamtkonzept der Menschenrechte auch Probleme im Zusammenhang mit dem Internet berücksichtigen muss, die sowohl unionsinterne Regelungen als auch insbesondere Initiativen der EU auf internationaler Ebene im Hinblick auf eine wirtschaftliche Regelung erfordern;

Or. el

ÄNDERUNGSANTRAG 7

von Joannis Souladakis

Ziffer 5

5. empfiehlt nachdrücklich, dass die Länder, die in Verhandlungen für einen Beitritt zur Europäischen Union stehen, an der Erarbeitung der Charta beteiligt werden, und schlägt vor, dass baldmöglichst Anhörungen mit Vertretern der Regierungen, der Parlamente und der Bevölkerung dieser Länder durchgeführt werden; stellt fest, dass die Beteiligung eines Bewerberstaates an den Verfahren zur Ausarbeitung der Charta keinesfalls Verhandlungen über eine Sonderbehandlung dieses Landes hinsichtlich der in der Charta enthaltenen Verpflichtungen und des darin geforderten Menschenrechtsschutzniveaus zur Folge haben darf;

Or. el

ÄNDERUNGSANTRAG 8

von Pedro Marset Campos im Namen der GUE/NGL-Fraktion

Ziffer 5a (neu)

- 5a. empfiehlt, dass im Rahmen der Bemühungen um die Achtung der Menschenrechte systematisch dem Inhalt der vier Generationen von Menschenrechten Rechnung getragen werden sollte, und zwar 1. **den individuellen und politischen Rechten** (Freiheit der Meinungsäußerung, Demonstrationenfreiheit, Vereinigungsfreiheit usw.) aus der Erklärung der Menschenrechte von 1789; 2. **den wirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Rechten** von 1848 (Recht auf Arbeit, Lohn, menschenwürdige Bedingungen usw.); 3. **den sozialen Rechten** von 1946 (Recht auf Wohlstand, Altersversorgung, Arbeitslosenunterstützung, Gesundheit, Bildung usw.) und 4. **den umweltspezifischen und bioethischen Rechten** von 1980 (Achtung der Natur, der künftigen Generationen, der Würde des Menschen usw.);

Or. es