

Die Grundrechtscharta - Nukleus einer europäischen Verfassung?

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2000). *Die Grundrechtscharta - Nukleus einer europäischen Verfassung?* (SWP-Aktuell, 68/2000). Ebenhausen/Isar: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361586>

Nutzungsbedingungen:

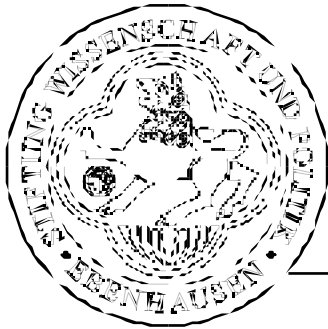
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



SWP – aktuell

No. 68 / November 2000

Die Grundrechtscharta – Nukleus einer europäischen Verfassung?

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

Die europäische Grundrechtscharta ist im Oktober 2000 vom Europäischen Rat in Biarritz angenommen worden. Im Dezember wird in Nizza über ihr weiteres Schicksal zu beschließen sein. Mutmaßlich wird es zu ihrer feierlichen Proklamation und einer zaghaften Verknüpfung mit den Verträgen kommen. In der Charta sind aber beachtliche Entwicklungspotentiale enthalten, die es sowohl für den Grundrechtsschutz als auch insbesondere für die weitere Konstitutionalisierung Europas zu nutzen gilt. Auf dem kommenden Gipfeltreffen ist mit der Einleitung eines „Nach-Nizza-Prozesses“ zu rechnen, der mittelfristig zur Schaffung einer europäischen Verfassung führen sollte, in die die Grundrechtscharta zu inkorporieren wäre.

Der Wunsch, die Grundrechte der Bürger der Europäischen Gemeinschaft in einem gemeinsamen, identitätsstiftenden Dokument zusammenzufassen, sie besser sichtbar und einklagbar zu machen, wird seit 1984 im Europäischen Parlament artikuliert und ist seither in zahlreichen Initiativen aufgegriffen worden. Doch nahm das Projekt erst unter deutscher Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 konkrete Gestalt an, da die rot-grüne Bundesregierung es auf die Agenda des Gipfels der Europäischen Staats- und Regierungschefs in Köln im Juni 1999 setzte. Der Europäische Rat griff diese Anregung auf und befand, „daß im gegenwärtigen Entwicklungsstand der EU die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefaßt und dadurch sichtbarer gemacht werden sollten“. Auch die Freiheits- und Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) müßten in das Dokument übernommen werden. Schließlich wollte der Europäische Rat wirtschaftliche und soziale Rechte berücksichtigt wissen, „wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der

sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind“. Man kam überein, ein Gremium zu berufen, das bis zum Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Nizza im Dezember 2000 eine solche Grundrechtscharta erarbeiten sollte. „Danach“ – so der Kölner Beschluß – „wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte.“ Daraufhin setzte der Europäische Rat bei seinem Sondergipfel vom Oktober 1999 in Tampere dieses Gremium ein, das die Bezeichnung „Grundrechte-Konvent“ erhielt.

Dem Charta-Projekt liegen vorrangig politische Erwägungen zugrunde. Dies zeigt sich an den vom Europäischen Rat mehrfach geäußerten Erwartungen, daß von einer Grundrechtscharta nicht nur für die Menschenrechtspolitik starke Impulse ausgehen, sondern vorrangig auch für die Identität und Legitimität der EU. Die Charta soll außerdem dokumentieren, daß die EU nicht ausschließlich nach ökonomischen Grundsätzen handelt; vielmehr möchten die Staats- und Regierungschefs die Union auch als Wertegemeinschaft verstanden wissen. Daher

* Die Autorin ist Professorin für Politische Wissenschaft an der Universität Würzburg.

wird die denkbare Alternative für einen sichtbareren und transparenteren Grundrechtsschutz, die in einem Beitritt der EU zur EMRK bestünde, derzeit nicht mehr ernsthaft erwogen. Somit sind auch die Appelle der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gescheitert, die noch Anfang des Jahres die EU zum Verzicht auf eine eigene Grundrechtscharta aufforderten, um dadurch einer Abwertung der EMRK vorzubeugen.

Das wichtigste politische Motiv für eine Grundrechtscharta ist aber zweifelsohne, daß sie für alle 13 derzeitigen Beitrittskandidaten – und nicht nur für die Türkei – eine Art Meßlatte in Sachen Grund- und Menschenrechtsschutz darstellen soll. Darüber hinaus könnte sie die Menschenrechtspolitik, die die EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verfolgt, abstützen und ihr eine höhere Glaubwürdigkeit verleihen.

Die Arbeiten und Ergebnisse des Grundrechte-Konvents

Der im Oktober 1999 eingesetzte Grundrechte-Konvent zählt insgesamt 62 Mitglieder: je einen Beauftragten der Mitgliedstaaten und des Kommissionspräsidenten, 16 Abgeordnete des EP sowie zwei Mitglieder der nationalen Parlamente pro Mitgliedstaat. Noch im Dezember 1999 wählte der Konvent den ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, der dem Gremium als Beauftragter des Bundeskanzlers angehörte, zu seinem Präsidenten. Je zwei Mitglieder des EuGH und des Europarates nahmen an den 30 Arbeitssitzungen des Konvents als Beobachter teil; außerdem wurden der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der Ausschuß der Regionen sowie zahlreiche Verbandsvertreter und Nichtregierungsorganisationen angehört. Insbesondere letztere haben sehr regen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, via Internet mit dem Konvent zu kommunizieren, so daß die Zeitung *Le Monde* meinte, „zum erstenmal und noch in großer Unordnung den Embryo einer europäischen Zivilgesellschaft“ erkennen zu können (15./16.10.2000). Insgesamt wird dem Konvent und seinem Präsidenten

Herzog große Anerkennung gezollt und allenthalben lobend der innovative Mut des Europäischen Rats hervorgehoben, der erstmals in Abweichung von der sonst üblichen Vorgehensweise bei integrationsvertiefenden Vorhaben die Ausarbeitung der Charta nicht einer – ausschließlich mit Regierungsvertretern beschickten, intransparenten und wegen des Einstimmigkeitsgebots sehr inflexiblen – Regierungskonferenz anvertraut hat, sondern einem wesentlich offeneren Konvent.

Gleichwohl überrascht die derzeit zu beobachtende Euphorie, die der Konvent bzw. seine Methode hervorruft. Denn Zweifel sind berechtigt, ob dieses Gremium mit seinen 62 Mitgliedern aus den nationalen und europäischen Politikerkasten tatsächlich über die Legitimation verfügt, die Grundrechte von rund 375 Millionen EU-Bürgern ohne deren institutionalisierte Beteiligung zu fixieren. Die Legitimität der Arbeiten an dem Grundrechedokument wurde außerdem durch den Umstand belastet, daß der Konvent in Unkenntnis der rechtlich-politischen Relevanz des Projekts agieren mußte. Angesichts der Bedeutung der Materie erweist sich die Strategie des Europäischen Rates, der sich die Entscheidung über das weitere Schicksal der Grundrechtscharta bis Nizza vorbehielt, letztlich als inakzeptabel und nicht vereinbar mit dem Ansinnen, einen identitätsstiftenden Text für die EU-Bürger erarbeiten zu lassen. Hier schließt sich der Kreis halbherziger Beschlüsse: Weil im Europäischen Rat kein klarer Konsens darüber besteht, ob man die Grundrechtscharta ernsthaft will und mit welcher Wirkungskraft das Dokument ausgestattet werden soll, mußte es im kleinen, wenn auch feinen Kreis erarbeitet und mußte auf eine breite Einbeziehung der Bevölkerung verzichtet werden. Damit aber kann die Konventsmethode allenfalls als „Probelauf für einen ‚echten‘ Verfassungskonvent“ zu einem späteren Zeitpunkt interpretiert werden.

Am 28. September 2000 hat der Konvent seinen „Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ vorgelegt, in dessen Präambel die Wertegemeinschaft der Völker Europas proklamiert wird: „Die

Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden. In dem Bewußtsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.“ Die Charta umfaßt 54 Artikel, in denen unter den Rubriken: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte, justizielle Rechte und allgemeine Bestimmungen die grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte aufgeführt sind.

Die Arbeiten des Konvents waren von zwei Themenkomplexen beherrscht. So wurde zum ersten die Frage äußerst strittig behandelt, ob die Grundrechtscharta – wie in Köln vorgeschlagen – auch soziale und „moderne“ Grundrechte beinhalten soll. Die in dem Entwurf gefundene Lösung besteht darin, die sozialen Grundrechte nicht als einklagbare Rechte zu formulieren, sondern als Zielvorstellungen und Handlungsaufträge. Das lange heftig umstrittene „Recht auf Arbeit“ beispielsweise ist in Art. 15 Abs. 1 der Charta nun folgendermaßen fixiert: „Jede Person hat das Recht zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.“ Dagegen konnten tradierte Rechte wie das Streikrecht wegen des zähen Widerstandes von Großbritannien erst eine Woche vor Beratungsschluß in die Charta aufgenommen werden. In Artikel 28 heißt es nun, daß Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite das Recht haben, „bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen“. Innovativ geht die Charta bei der Fixierung sogenannter moderner Grundrechte vor, da sie ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau als Unionsziele festlegt (Art. 37 und 38), das „Recht auf eine gute Verwaltung“ (Art. 41) fixiert und das „Recht auf Unversehrtheit“ auf ein „Verbot des reproduktiven Klonen von Menschen“ ausweitet (Art. 3 Abs.2).

Wegen des Kompromißcharakters der Charta, die zwischen den deutlich divergierenden verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten zu vermitteln hatte, schwankt die öffentliche Rezeption erwartungsgemäß zwischen deutlichem Lob und herber Kritik. Während die einen die Fortschritte im Bereich moderner und sozialer Grundrechte begrüßen, klagen die anderen über Defizite in der konkreten Ausgestaltung sowohl neuer als auch klassischer Freiheitsrechte. Insgesamt betrachtet, ist es dem Konvent jedoch gelungen, in der Charta ein subtiles Gleichgewicht zwischen der Übernahme von in den Mitgliedstaaten und der EMRK bereits garantierten und der Schöpfung neuer Grundrechte herzustellen.

Der zweite Konfliktpunkt bezog sich auf die Fragen, wen die neue Grundrechtscharta denn binden solle – lediglich die EU-Organe oder auch die nationalen Behörden, die Europarecht vor Ort vollziehen, und ob sie rechtsverbindlich werden soll. Zur Bindewirkung der Charta wird in Kapitel VII, Art. 51 eindeutig festgelegt: „Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.“ In Art. 52–53 wird ferner die Gleichwertigkeit und das analoge Schutzniveau der EMRK und der Verfassungen der Mitgliedstaaten betont. Und da dem Konvent wohlbekannt war, daß einige Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritannien und Dänemark, die Rechtsverbindlichkeit der Charta strikt ablehnen, übernahm er schließlich die „Als-ob-Theorie“ von Roman Herzog, nach der jeder einzelne Artikel so zu formulieren war, daß er ohne Veränderung rechtskräftig werden könnte. Damit wollte man eine künftige Rechtsverbindlichkeit fördern. In der Tat hatten etliche unter deren Gegnern während der Konventsarbeiten mehrfach versucht, durch maximalistische Formulierungen insbesondere der sozialen Grundrechte die weiteren Chancen der Charta zu mindern. Exakt dagegen kämpften die Vertreter der „Als-ob-Theorie“ an – und konnten sich letztlich durchsetzen. Die vorliegende

Charta ist daher von Inhalt und Duktus her durchaus geeignet, Rechtsverbindlichkeit zu erlangen.

Nachdem der Europäische Rat die Charta während des Sondergipfels von Biarritz im Oktober offiziell gebilligt hat, wird sie in Nizza im Dezember 2000 aller Voraussicht nach feierlich proklamiert werden. Man wird dort aber weiterhin zu entscheiden haben, ob es bei der Proklamation bleibt oder ob die Charta durch eine Aufnahme in die Verträge Rechtsverbindlichkeit erhält. Hier prallen die unterschiedlichen Positionen und Rechts-traditionen der Mitgliedstaaten derzeit unversöhnlich aufeinander.

Unabhängig von ihrem künftigen Status werden von der Grundrechtscharta aber wichtige Impulse sowohl für den Grundrechtsschutz selbst als auch für die aktuelle Verfassungsdebatte ausgehen.

Die Grundrechtscharta und der Grundrechtsschutz

Obwohl bei der Lancierung des Charta-projekts zweifelsfrei politische Erwägungen dominierten, verfolgten die Initiatoren zugleich auch rechtspolitische Zielsetzungen. So soll die Charta helfen, jene Schutzlücken zu schließen, die sich aufgrund des kasuistisch vorgehenden, zwangsläufig fallbezogenen „Richterrechts“ des EuGH ergeben können. Eine systematische Erfassung der Grundrechte in einer Charta hat – so sie denn rechtsverbindlich wird – nach Auffassung von Justizministerin Herta Däubler-Gmelin den Vorteil, eine größere Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit, Sichtbarkeit und Transparenz für die Unionsbürger zu schaffen. Demgegenüber argumentieren andere, der Rechtsschutz durch den EuGH sei bereits derart umfassend, daß die Grundrechtscharta eigentlich nicht nötig sei. Weil der EuGH die Grundrechte bereits in seine Rechtsprechung aufgenommen habe, spräche allerdings auch nichts gegen eine Grundrechtscharta; vielmehr erstaune deren bisheriges Fehlen. Diesem Argument aus Juristenkreisen ist entgegenzuhalten, daß das heutige „Richterrecht“ sich nur dem Experten in einer Vielzahl von Urteilen erschließt und daher

von den EU-Bürgern nicht als gemeinsame Grundrechtsquelle wahrgenommen wird. Die Grundrechtscharta kann somit durch ihre bessere Sichtbarkeit durchaus die Qualität des Rechtsschutzes der EU-Bürger erhöhen, da lesbare Rechte leichter einklagbar sind.

Europarichter und Europarechtler betonen, daß der EuGH die Grundrechtscharta auf jeden Fall in seine künftige Grundrechtsprechung aufnehmen wird, ob sie nun rechtsverbindlich wird oder nicht. Von manchen wird die Grundrechtscharta teilweise allerdings als Rückschritt im Vergleich zum Status quo interpretiert: Denn während der EuGH heute generell nicht nur den Grundrechtsschutz der EU, sondern auch den der Mitgliedstaaten kontrolliere, könnten ihm durch die Bestimmungen des Art. 51 Grundrechtscharta, der die Mitgliedstaaten ja nur in ihrer Funktion als Durchführungsorgane des EU-Rechts erfaßt, hier künftig Grenzen auferlegt werden. Schließlich ist die Frage derzeit ungeklärt, wie bei einer Rechtsverbindlichkeit der Charta die künftige Arbeitsteilung zwischen dem EuGH in Luxemburg und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg aussehen könnte. Der EuGH wird mutmaßlich vor allem für Grundrechtsverletzungen durch den Hoheitsträger EU zuständig werden und Straßburg sich weiterhin um den Grundrechtsschutz der EMRK-Mitgliedstaaten bemühen. Vor einer ausschließlichen und starren Zuständigkeitsverteilung wird aber gewarnt, da die Gerichte im Interesse der EU-Bürger auch weiterhin zur gegenseitigen Kontrolle berechtigt sein müssen.

Die Grundrechtscharta und die Verfassungsfrage

Die Grundrechtscharta wirft schließlich mit aller Deutlichkeit die Verfassungsfrage auf, also die Frage, ob die EU sich eine Verfassung geben sollte. Es ist wichtig zu betonen, daß diese Problemstellung sich nicht erst mit der eventuellen künftigen Rechtsverbindlichkeit, sondern bereits mit der feierlichen Proklamation der Charta ergibt. Zwar stellt eine Grundrechtscharta noch keine Verfassung dar, da aber jede Verfassung einen

Grundrechtskatalog enthält, wird die Verabschiedung dieses Dokuments in Nizza die EU auf jeden Fall ihrer Konstitutionalisierung einen Schritt näherbringen. Die dynamisierende Folgewirkung der Grundrechtscharta lag durchaus in der Absicht ihrer Befürworter, insbesondere auch der deutschen: Eine Grundrechtscharta könne – so Bundeskanzler Schröder – ein erster „Schritt auf dem Weg zur Entwicklung stärkerer und damit belastbarer europäischer Verfassungsgrundlagen werden.“ Ähnlich äußerte sich auch Außenminister Fischer im Januar 1999 vor dem Europäischen Parlament. Die Kommission wie auch die interfraktionelle Gruppe Europäische Verfassung des Parlaments verknüpfen ebenfalls mit der Verabschiedung der Charta die Hoffnung, daß damit ein regelrechter Verfassungsgebungsprozeß in Gang gesetzt werde. In den letzten Monaten, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der von Außenminister Joschka Fischer im Mai 2000 angestoßenen sogenannten Finalitätsdebatte, an der sich auch Jacques Delors, Helmut Schmidt, Valéry Giscard d'Estaing und Jacques Chirac beteiligten, haben die Diskussionen über eine europäische Verfassung an Umfang und Gehalt deutlich zugenommen. Daher ist die Frage berechtigt, ob die Grundrechtscharta nicht den Nukleus einer europäischen Verfassung darstellt.

Nun geben einige zu bedenken, daß die EU bereits eine Verfassung habe: „Die Gemeinschaftsverträge sind, wie es der EuGH wiederholt betont hat, die Verfassung der Gemeinschaft bzw. der Union.“ In der Tat ist offensichtlich, daß die EU heute schon – allerdings nicht so bezeichnete – Verfassungsverträge bzw. Verträge mit teilweise Verfassungscharakter besitzt, die von den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ abgeschlossen wurden. Aus dieser Sicht delegitimieren die aktuellen Forderungen nach einer europäischen Verfassung die bestehende Ordnung. Zur Verwirrung in dieser Frage tragen auch diejenigen bei, die – wie einige prominente Unionspolitiker – in der Absicht, die weitere Konstitutionalisierung der EU zu behindern, wider besseres

Wissen lediglich von der Notwendigkeit gemeinsamer „Verfassungsverträge“ sprechen. Diese semantischen Spitzfindigkeiten können keineswegs darüber hinwegtäuschen, daß die EU heute eben solcher weiteren Konstitutionalisierung dringend bedarf, „hin zu einer ... Verfassung der supranationalen öffentlichen Gewalt“ (Pernice).

Außer in dem engen Kreis derer, die eine europäische Verfassungsgebung rundweg ablehnen, wird derzeit allenthalben überlegt, wie die der Grundrechtscharta inhärenten dynamischen Entwicklungspotentiale am wirkungsvollsten zugunsten einer weiteren Konstitutionalisierung der EU genutzt werden könnten. Ein sinnvoller Weg wäre die Neuordnung und Konsolidierung der Verträge. In der Tat ist das Primärrecht heute über vier Verträge (EU, EG, Euratom, EGKS) verstreut fixiert, hinzu kommt eine Vielzahl an Protokollen mit quasi-vertraglichem Charakter, so daß es gegenwärtig extrem unübersichtlich und schlecht erfaßbar ist.

Daher haben die sogenannten „Drei Weisen“ (der ehemalige belgische Premierminister Jean Luc Dehaene, Ex-Bundespräsident Richard von Weizsäcker und der ehemalige britische Handelsminister Lord David Simon of Highbury) in ihrem Mitte Oktober 1999 vorgelegten Bericht „Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung“, dem sogenannten Dehaene-Bericht, eine Neuordnung der Verträge vorgeschlagen. Sie plädierten für eine Aufspaltung der Verträge in zwei Teile. Der erste Vertragsteil sollte nur die Ziele, die Grundsätze und allgemeinen politischen Leitlinien, die Bürgerrechte – das hieße gegebenenfalls die Grundrechtscharta – sowie den institutionellen Rahmen der EU enthalten; dieser Vertragsteil könnte weiterhin nur einstimmig verändert werden und bedürfte damit auch der Ratifizierung in jedem Mitgliedstaat. Die Ausarbeitung eines grundlegenden, verständlich formulierten und straffen Textkörpers würde nach Auffassung der Drei Weisen die Häufigkeit von Vertragsänderungen deutlich begrenzen und durch die größere Beständigkeit des Textes seine Akzeptanz bei den Bürgern steigern. Daneben schlägt der

Dehaene-Bericht die Abfassung eines zweiten Vertragsteils vor, in dem die Ausführungsbestimmungen der derzeitigen Verträge und die einzelnen Gemeinschaftspolitiken, die jeweiligen Abgrenzungen zwischen mitgliedstaatlichen und europäischen Zuständigkeiten etc. fixiert würden. Dieser zweite Vertragsteil – und das ist das Bemerkenswerte an dem Vorschlag – solle künftig eigenständig von Rat und Parlament verändert werden können und keiner Ratifizierung durch die nationalen Parlamente mehr bedürfen. Da der EU damit die Kompetenz-Kompetenz eingeräumt und die Position der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ unterminiert würde, griff der Europäische Rat den Vorschlag bislang nicht auf.

Inzwischen haben sowohl das Europäische Hochschulinstitut Florenz als auch das Münchner Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) Entwürfe zur Neuordnung der Verträge vorgelegt. Beide, der in Florenz erarbeitete „Basisvertrag der Europäischen Union“ und der Münchner „Grundvertrag für die Europäische Union“, greifen die Idee der Flexibilisierung, sprich der tiefgreifenden Reform des Vertragsänderungsverfahrens à la Dehaene-Bericht, nicht auf, sondern sind darum bemüht, in einem neu geordneten Vertrag die bisherige Drei-Säulen-Konstruktion der EU aufzuheben und „den Bürgern der Union sowie der Beitrittskandidaten den Zugang zum komplexen Regelungskorpus des Primärrechts zu erleichtern“ (Europäisches Hochschulinstitut Florenz). „Das wichtigste Ergebnis dieser Unternehmung ist“, heißt es im Vorwort des CAP-Vertragsentwurfs, „daß bereits der heutige Rechtsbestand des EU- und EG-Vertrages einen nahezu vollständigen Grundvertrag mit allen notwendigen Rahmenbedingungen enthält.“ Die Neuordnung führe „zu einem lesbaren Grunddokument ... zu einem Text, der jedem Bürger zur Lektüre ... empfohlen werden kann“. Beide Institute verweisen schließlich darauf, daß die Einarbeitung der Grundrechtscharta solch einem neu geordneten Unionsvertrag einen hohen symbolischen und identitätsstiftenden Wert verleihen könnte.

Wie geht es weiter mit der Grundrechtscharta?

Die meisten Mitgliedstaaten, allen voran die Präsidialmacht Frankreich, wollen in Nizza zu einer Lösung der problematischen Amsterdamer Left-Overs kommen (neue Stimmwägung im Rat bzw. alternativ Einführung einer doppelten Mehrheit bei Ratsabstimmungen, Größe und Zusammensetzung der Kommission, Ausdehnung des qualifizierten Mehrheitsentscheids; auf dem Sondergipfel von Feira im vergangenen Juni wurde auch die verstärkte Zusammenarbeit auf die Agenda der Regierungskonferenz 2000 gesetzt). Da dies schwierig genug sein wird, soll der Gipfel nicht zusätzlich mit der hochkontroversen Frage des rechtlichen Status der Grundrechtscharta oder gar der Verfassungsfrage belastet werden.

Daher zeichnet sich momentan folgendes Prozedere ab: In Nizza wird die Grundrechtscharta vom Europäischen Rat feierlich proklamiert werden. Ein Hinweis in Artikel 6 EUV, der die EU auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet, könnte eine schwache Form der Verknüpfung zum Primärrecht herstellen; allerdings ist diese Lösung wegen harscher Widerstände einzelner Mitgliedstaaten noch keineswegs gesichert. Eine vollwertige Verankerung der Charta in den Verträgen, die ihr Rechtsverbindlichkeit verschaffen würde, ist allenfalls im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz zu erwarten. In der Tat haben sich zumindest Deutschland und Frankreich bereits prinzipiell darauf geeinigt, voraussichtlich 2004 wieder eine Regierungskonferenz einzuberufen, die eine europäische Verfassung ausarbeiten soll; als alternatives Vorgehen hat Außenminister Fischer jüngst einen erneuten Rückgriff auf die Konventsmethode vorgeschlagen. In diese Verfassung könnten dann sowohl die Grundrechtscharta als auch ein Kompetenzkatalog aufgenommen und die Verträge neu geordnet werden. Europapolitisch engagierte Kreise erwarten daher vom kommenden Gipfeltreffen die Eröffnung solch eines „Nach-Nizza-Prozesses“. Dies ist auch die Position des für die institutionelle Reform der EU

zuständigen Kommissars, Michel Barnier. Derzeit, nur wenige Tage vor Nizza, scheint Frankreich sich von einer baldigen weiteren Regierungskonferenz wieder zu distanzieren. Doch dürfte dies auf taktische Erwägungen der Präsidentschaft zurückzuführen sein; in der Tat möchte Frankreich in der aktuellen hochkritischen, um nicht zu sagen komplett festgefahrenen Phase der Verhandlungen den Einigungsdruck, der angesichts der bevorstehenden Osterweiterung auf den Partnerstaaten lastet, aufrechterhalten. Damit soll der Neigung, in Nizza erneut „Left-Overs“ zu produzieren, ein Riegel vorgeschoben werden. Aber auch von anderen Seiten wird das Projekt der weiteren Konstitutionalisierung Europas in Frage gestellt. Tony Blair jedenfalls hat in einer Rede vor osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten am 6. Oktober in Warschau bereits vehement seinen Widerstand angekündigt. Er könne sich allenfalls ein politisches, keinesfalls aber ein verfassungsrechtliches gemeinsames Dokument vorstellen.

Erst wenn die weitere Konstitutionalisierung Europas im Rahmen eines wünschenswerten „Nach-Nizza-Prozesses“ erfolgreich ist, stellt sich ernsthaft die Frage nach einem Referendum über die Grundrechtscharta. So ist der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen abzulehnen, die nach Verabschiedung der Grundrechtscharta durch den Konvent ein Referendum forderten. Denn es ist nicht einzusehen, warum der von einem 62-köpfigen Gremium erarbeiteten und vom Europäischen Rat vorerst lediglich feierlich proklamierten Grundrechtscharta die legitimatorischen Weihen einer Volksabstimmung zuteil werden sollten – der ersten in der Geschichte der Bundesrepublik. Eine europaweite Volksabstimmung macht erst Sinn, wenn die Unionsbürger „im vollen Bewußtsein ihrer Rolle als Verfassungsgeber“ (Pernice), als *pouvoir constituant* also, über eine gemeinsame, von ihren Vertretern ausgehandelte Verfassung zu befinden haben, in welche die Grundrechtscharta als integraler Bestandteil aufgenommen ist.

