

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Helmut Haussmann, Ernst Burgbacher, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Jörg van Essen, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Birgit Homburger, Ulrich Irmer, Dr. Klaus Kinkel, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Jürgen W. Möllemann, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Herrmann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thomae, Jürgen Türk, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Verbindlichkeit der Europäischen Grundrechte-Charta und Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Im Juni 1999 wurde durch den Europäischen Rat beschlossen, ein Gremium zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union einzusetzen. Seit Dezember des vergangenen Jahres tagt dieses Gremium mit dem Vorsitzenden Roman Herzog unter der Bezeichnung Konvent.

Gemäß dem Mandat soll die Grundrechte-Charta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Darüber hinaus legt das Mandat fest, dass wirtschaftliche und soziale Rechte einzubeziehen sind, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer festgelegt sind, sofern sie nicht nur Handlungsziele der Europäischen Union begründen. Ferner soll die Charta diejenigen Rechte hervorheben, die nur den Unionsbürgern zukommen.

Der Entwurf einer Grundrechte-Charta soll bis Ende dieses Jahres fertiggestellt und feierlich proklamiert werden. Dann wird vom Europäischen Rat darüber entschieden, ob sie Bestandteil der Europäischen Verträge und damit für die europäischen Organe, für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung europäischen Rechts und für die in der Europäischen Union lebenden Menschen verbindlich werden wird und dem Ratifikationsverfahren zugeleitet werden soll.

2. Die Bedingungen für die Ausarbeitung der Charta sind ungünstig. Zum einen zwingt der enorme Zeitdruck zum schnellen Handeln, was die Gefahr impliziert, dass der auszuarbeitende Konsens auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausläuft. Bis Ende Juni 2000 soll die Rohfassung der Charta vorliegen, und danach werden Änderungen und Ergänzungen nur noch in einem sehr begrenzten Umfang möglich sein. Zum anderen hat die Anhörung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Charta der Europäischen Grundrechte vom 5. April 2000 gezeigt, dass die in die Charta gesetzten Erwartungen und damit verbundenen Vorstellungen erheblich voneinander abweichen. Sie reichen von der bloßen Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention bis zu einem umfangreichen Katalog der klassischen Freiheitsrechte sowie der sozialen und politischen Grundrechte.
3. Der gegenwärtige Grundrechtsschutz in der Europäischen Union ist lückenhaft und keineswegs zufriedenstellend. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs leistet zwar bisher schon einen hervorragenden Beitrag, aber die von ihm geprägte Ausgestaltung der Grundrechte ist nur punktuell und für den Bürger nicht transparent und nachvollziehbar. Auch der Vertrag von Amsterdam war zwar ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer immer deutlicheren Verbürgung der Grundrechte, denn er bekräftigt das Bekenntnis der Europäischen Union zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten, aber er belässt es dennoch bei den Verweisungen auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen. Dieses derzeit praktizierte Verweisungssystem ist verwirrend und schafft keine Klarheit über die geltenden Regelungen. Zudem ist die Bedeutung der Grundrechte für die erste Säule, das Gemeinschaftsrecht, und die zweite und dritte Säule, die überwiegend intergouvernementale Zusammenarbeit, unterschiedlich.
4. Angesichts dieses lückenhaften Grundrechtsschutzes stellt die Erarbeitung einer EU-Grundrechte-Charta einen Meilenstein auf dem Weg zu einer europäischen Verfassungsordnung und zur Stärkung der Stellung der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union dar. Durch die in den vergangenen Jahren erfolgte Aufgabenverlagerung auf die europäische Ebene wird der Unionsbürger verstärkt mit dem Handeln der Gemeinschaft konfrontiert. In gleicher Weise wie von einem modernen Verfassungsstaat wird von der Europäischen Union erwartet, dass sie sich am Maßstab eines konkreten Grundrechtsstandards festhalten lässt. Ziel der Charta muss es sein, den Grundrechtsschutz auf hohem Niveau klar und verständlich und damit bürgerfreundlich zu gestalten. Die Bürger sollen Vertrauen in die Kontrolle europäischen behördlichen Handelns bekommen. Sie sollen erfolgreich ihre Grundrechte gerichtlich verteidigen können. Nur eine Europäische Grundrechte-Charta wird dem Charakter der Europäischen Union, die eine Wertegemeinschaft bildet und nicht nur aus einer Währungs- und Wirtschaftsgemeinschaft besteht, gerecht.
5. Ausgangspunkt für die inhaltliche Ausgestaltung ist die Europäische Menschenrechtskonvention, die allerdings durch zahlreiche Zusatzprotokolle und Rechtsprechung ergänzt wurde und in der sich viele heutige Gesellschaftsproblematiken nicht wiederfinden. Die Ausarbeitung der Charta stellt eine einmalige Gelegenheit dar, die jetzt genutzt werden und bei der es gelingen muss, einen Katalog zu erarbeiten, der den Wertvorstellungen der heutigen und künftigen europäischen Gesellschaft entspricht und der unter keinen Umständen hinter dem derzeitigen Schutzstandard der Menschenwürde, der Freiheit, des Schutzes vor Willkür und der gleichberechtigten Selbstbestimmung zurückbleiben darf.

6. Die Grundrechte-Charta muss selbstverständlich in enger Anlehnung an die Europäische Menschenrechtskonvention die klassischen Freiheitsrechte enthalten wie z. B. das Recht auf Freiheit und auf Leben, der freien Meinungsäußerung, auf Eigentum und auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Darüber hinaus ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinsichtlich der Verwendung von personenbezogenen Daten zu verankern. Ebenso ist das Recht auf Freiheit der Berufswahl, das Recht der kollektiven Verhandlungen und ein umfassendes Diskriminierungsverbot in den Katalog aufzunehmen. Gerade im Zusammenhang mit der nachdrücklichen Forderung nach Aufnahme sozialer Grundrechte kommt dem Diskriminierungsverbot eine besondere Bedeutung zu, denn es garantiert einen diskriminierungsfreien Zugang zu staatlichen Leistungen. Anstelle der Formulierung allgemeiner Ziele und öffentlicher Aufgabenkataloge, die in den allgemeinen Vertragstext der Europäischen Union gehören, hat dieser Ansatz den Vorteil gerichtlicher Überprüfbarkeit und Klarheit.

Weiter bedarf es der Aufnahme eines Grundrechts zum Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit entsprechend Artikel 2 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes. Ebenso notwendig ist es, das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte und den Abschiebungsschutz bei Gefahr der Verfolgung im Heimatstaat aufzunehmen sowie das Verbot der Todesstrafe. Die EU-Grundrechte-Charta soll die Errungenschaften der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten und in internationalen Konventionen widerspiegeln. Die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union wäre gefährdet, wenn nicht die grundsätzlichen Elemente der Menschenrechte, wie vor allem ihre Unteilbarkeit, in der Charta enthalten wären. Artikel 1 der Grundrechte-Charta muss daher lauten: Die Menschenwürde ist unantastbar. Diese Garantie ist unabhängig von der Unionsbürgerschaft und gilt für jeden Menschen.

7. Die Europäische Grundrechte-Charta muss unbedingt für verbindlich erklärt werden. Sie muss angesichts der Kompetenzerweiterungen der Europäischen Union durch Schaffung der zweiten und dritten Säule, die einen extrem grundrechtssensiblen Bereich betreffen, vollständig und uneingeschränkt in allen Bereichen europäischen Gestaltens Gültigkeit haben. Dies bedeutet, dass alle EU-Institutionen – z. B. auch Europol – an die Charta gebunden sind. Wegen der Gefahr drohender Grundrechtsverletzungen ist das Bestehen eines grundrechtsfreien Raums unerträglich, der wegen der nur allgemeinen Verweisung in Artikel 6 Abs. 2 EUV auf die Europäische Menschenrechtskonvention droht. Denn diese Formulierung lässt zum einen die Zusatzprotokolle und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg unberücksichtigt und zum anderen besteht durch die Achtung allein noch keine Möglichkeit, die EU-Organe im Falle von Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention zur Rechenschaft zu ziehen.
8. Ziel sollte es ferner sein, bei der Revision der Verträge durch die Aufnahme der Charta und die Ergebnisse der Regierungskonferenz die Möglichkeit zu schaffen, dass die Europäische Union durch entsprechende Vertragsgestaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrifft. Mit diesem Schritt wäre ein besserer Rechtsschutz der in der Europäischen Union lebenden Menschen garantiert.

Mit der Debatte über die Europäische Grundrechte-Charta ist ein Stein ins Rollen gebracht worden, der nicht durch ihre Aufnahme in die Verträge gestoppt werden wird. Die Charta wird vielmehr den Grundstein für eine gesamteuropäische Verfassung legen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf:

1. sich auf dem europäischen Rat in Nizza mit Nachdruck für die Aufnahme der Grundrechte-Charta in die Europäischen Verträge und damit für die Verbindlichkeit der Charta einzusetzen,
2. sich für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention einzusetzen,
3. trotz des Zeitdrucks sich nicht auf einen Minimalkonsens einzulassen, der einer Grundrechte-Charta des 21. Jahrhunderts nicht gerecht werden würde,
4. die Charta verständlich und damit bürgerfreundlich zu gestalten,
5. sich für die Aufnahme der oben unter I. 6. aufgeführten Grundrechte einzusetzen und zur Bedingung für einen Konsens zu machen,
6. sich für die notwendige Stärkung des Europäischen Gerichtshofs einzusetzen, damit dieser der zusätzlichen Arbeitsbelastung gewachsen ist und die Grundrechte der Europäischen Union ihre umfassende Schutzwirkung entfalten können,
7. sich vor der endgültigen Beschlussfassung des Rates für die Beteiligung des Europäischen Parlaments einzusetzen und vor abschließender Beratung den Deutschen Bundestag zu beteiligen.

Berlin, den 10. Mai 2000

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Dr. Werner Hoyer
Dr. Helmut Haussmann
Ernst Burgbacher
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Jörg van Essen
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Dr. Karlheinz Gutmacher
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Birgit Homburger
Ulrich Irmer
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Dr. Heinrich L. Kolb
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Jürgen W. Möllemann
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Herrmann Otto Solms
Dr. Max Stadler
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Dieter Thomae
Jürgen Türk