

DIE GRUNDRECHTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION VERBÜRGEN ES IST ZEIT ZU HANDELN

BERICHT DER EXPERTENGRUPPE „GRUNDRECHTE“

Vorsitzender: Spiros Simitis

Mitglieder der Gruppe:

*Christine Bell, Lammy Betten, Jochen Abr. Frowein, Pirkko K. Koskinen,
Lorenzo Martin Retortillo, Alessandro Pizzorusso, Jean Rossetto*

Brüssel, Februar 1999

Europäische Kommission

Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten

Vorwort

In ihrem sozialpolitischen Aktionsprogramm 1998-2000 kündigte die Kommission ihre Absicht an, die Diskussion über die Grundrechte in der Europäischen Union fortzuführen.

Eingeleitet wurde diese Diskussion durch den Bericht des "Komitees der Weisen", der im März 1996 auf dem ersten Forum für Sozialpolitik vorgelegt wurde. Im Jahre 1997 wurde ein Follow-up-Prozeß in Gang gesetzt, um die Debatte über die im Bericht enthaltenen Schlußfolgerungen und den „Bürgerdialog“ über die Grundrechte weiter voranzubringen. Ein Thema, das stark im Vordergrund stand, war die Frage nach der Möglichkeit, die sozialen Grundrechte zu einem konstitutionellen Element der Europäischen Union zu machen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Frage einer eingehenderen Erörterung bedürfe. Daher setzte die GD V eine unabhängige Expertengruppe zur Vertiefung des Themas „Grundrechte“ ein. Der Gruppe, in der Professor S. Simitis den Vorsitz führte, gehörten acht Wissenschaftler auf diesen Gebiet an.

Die Aufgabe der Expertengruppe bestand darin, zu analysieren, welchen Status die sozialen Grundrechte in den Verträgen haben – insbesondere im neuen Vertrag von Amsterdam –, mögliche Lücken aufzuzeigen und die rechtlichen und konstitutionellen Implikationen zu untersuchen. Dabei sollte insbesondere die Möglichkeit geprüft werden, bei der nächsten Revision der Verträge die Grundrechte in Form einer „Bill of Rights“ zu verbürgen. Im Bericht der Expertengruppe wurden zehn Empfehlungen formuliert, wie das Ziel einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte in der Europäischen Union erreicht werden kann.

Ich möchte den Mitgliedern der Expertengruppe für ihre hervorragende Arbeit danken, mit der sie einen wichtigen Beitrag zu der in den kommenden Monaten zu führenden unionsweiten Debatte geleistet haben.

Odile Quintin
Stellvertretende Generaldirektorin
(kommissarisch)

INHALT

Vorwort	2
Zusammenfassung	4
I. Mandat	5
II. Der Vertrag von Amsterdam	7
III. Mängel und Unstimmigkeiten	8
IV. Empfehlungen	10
1. <i>Ein umfassender Ansatz</i>	11
2. <i>Geltungsbereich</i>	11
3. <i>Erkennbarkeit</i>	12
4. <i>Justitiabilität</i>	12
5. <i>Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten</i>	13
6. <i>Rolle des Europäischen Gerichtshofs - Beziehungen zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte</i>	14
7. <i>Organisatorische Maßnahmen</i>	15
8. <i>Unteilbarkeit</i>	16
9. <i>Die ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte: ein offener Prozeß</i>	17
10. <i>Form und Einordnung</i>	19
V. Anhang	21
Mitglieder der Expertengruppe	21

Zusammenfassung

Die Gründe für die Notwendigkeit einer Neuformulierung der Grundrechte, sind oft und erschöpfend dargelegt worden. Was deshalb jetzt not tut, sind nicht weitere Diskussionen, sondern klare Entscheidungen.

Dringend erforderlich ist ein breiter und umfassender Ansatz zur Gewährleistung der Grundrechte. Sie müssen zudem deutlich erkennbar sein und sollten deshalb auch in den Verträgen ausdrücklich verbürgt werden.

Eine effektive Gewährleistung der Grundrechte hängt sicherlich entscheidend, aber keineswegs nur von einem gerichtlichen Rechtsschutz ab. Vielmehr kommt es in ganz besonderem Maße darauf an, Rechte zu verbürgen, die wirklich justitiabel sind und mehr beinhalten als eine nur passive Verpflichtung zur Nichtverletzung.

Die Anerkennung der Grundrechte sollte insbesondere auf der Grundlage der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) erfolgen, die durch die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu einer gemeinsamen europäischen "Bill of Rights" geworden ist.

Die in der EMRK, einschließlich ihrer Protokolle, gewährleisteten Rechte, sollten vollständig in das Unions- / Gemeinschaftsrecht übernommen und durch zusätzliche Bestimmungen spezifiziert und ergänzt werden.

So zwingend eine ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte auch ist, so wenig dürfen darüber politische und rechtliche Entscheidungen sowie organisatorische Veränderungen vernachlässigt werden, die eine Umsetzung dieser Rechte fördern.

Die Gewährleistung der Grundrechte muß als ein offener Prozeß angesehen werden, der sich auf einen gesellschaftlichen Dialog gründet und in der Lage ist, auf neue Herausforderungen zu reagieren. Politische und soziale Grundrechte müssen in diesen Prozeß gleichermaßen einbezogen werden.

Der Text, in dem die Grundrechte aufgezählt werden, sollte in einen besonderen Teil oder einen eigenen Titel der Verträge aufgenommen werden. Er sollte zudem an einer Stelle eingefügt werden, die der herausragenden Bedeutung der Grundrechte entspricht und sie klar signalisiert.

DIE GRUNDRECHTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION VERBÜRGEN: ZEIT ZUM HANDELN

I. Mandat

Im März 1996 legte ein von der Europäischen Kommission eingesetztes "Komitee der Weisen" seinen Bericht zur Notwendigkeit vor, eine Reihe politischer und sozialer Grundrechte anzuerkennen und in den Vertrag von Amsterdam aufzunehmen. Das Komitee schlug vor, die Europäische Union solle zunächst einen Kernbestand von Rechten im Vertrag verankern und zu einem späteren Zeitpunkt einen Konsultationsprozeß in Gang setzen, um den Bestand an politischen sowie sozialen Rechten und Pflichten zu aktualisieren und zu vervollständigen. Das Komitee fügte diesen eher allgemeinen Zielen 26 spezifische Empfehlungen hinzu. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, das Bewußtsein für Bürgerrechte und Demokratie in der Europäischen Union auch gerade durch die Betonung der Unteilbarkeit politischer und sozialer Rechte zu stärken. Sie heben aber genauso hervor, daß es besonders wichtig ist, Rechte festzuschreiben, die dem technologischen Wandel, dem wachsenden Umweltbewußtsein und der demographischen Entwicklung Rechnung tragen.

Die Vorschläge des Komitees wurden im Laufe des Jahres 1997 eingehend in zahlreichen, besonders von Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich in den einzelnen Mitgliedstaaten für Menschenrechte und soziale Fragen engagieren, durchgeführten Veranstaltungen diskutiert. Das Ergebnis war eine klare Befürwortung der vom Komitee formulierten Vorschläge, vor allem zur Aufnahme sozialer und politischer Rechte in die Verträge.

Erst vor kurzem legte zudem das Europäische Hochschulinstitut zusammen mit dem Bericht über ein "Projekt zur Europäischen Union und zu den Menschenrechten" eine "Menschenrechtsagenda für die Europäische Union für das Jahr 2000" vor. In beiden Dokumenten wird erneut die Dringlichkeit einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte durch die Europäische Union betont. Beide geben sich aber nicht mit allgemeinen Betrachtungen über die Bedeutung einer solchen Entscheidung zufrieden. Sie weisen vielmehr ebenso auf die Notwendigkeit hin, alle künftigen Bemühungen in einen institutionellen und administrativen Rahmen einzufügen, der eine nachhaltige Stärkung der Grundrechte und ihre konsequente Einbindung in die laufenden Aktivitäten und politischen Entscheidungen der Europäischen Union sicherstellt.

Weder der Appell des "Komitees der Weisen" und die breite ihm zuteil gewordenen Unterstützung noch die Intention, den Einigungsprozeß zu konsolidieren und weiter voranzubringen, haben freilich dazu geführt, einen Grundbestand an politischen und sozialen Rechten in Form eines Grundrechtskatalogs ("Bill of Rights") in den Amsterdamer Vertrag aufzunehmen. Aber auch die Hoffnung des Komitees hat sich nicht erfüllt, bestimmte, im Bericht formulierte Erwartungen gerade durch eine gezielte Konkretisierung und Erweiterung der Grundrechte zu verwirklichen.

Die Forderung nach einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte ist somit unverändert aktuell. Genaugenommen hat die Annahme des Amsterdamer Vertrags ihre Dringlichkeit nur noch nachdrücklicher demonstriert. Die Erweiterung der Aufgaben der Europäischen Union verdeutlicht, daß eine Anerkennung der Grundrechte eben keine langfristige Aufgabe sein kann, sondern ein kurzfristiges Ziel sein muß.

Dafür spricht auch und vor allem die zunehmende Bedeutung etwa der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der polizeilichen Kooperation zur Verhütung und Bekämpfung schwerer internationaler Straftaten oder einer gemeinsamen Politik in Fragen, die sich, sei es auf die Einwanderung, sei es auf die Stellung der Angehörigen von Drittstaaten beziehen. Abgesehen davon haben die durch strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes ausgelösten Befürchtungen und die damit zusammenhängenden Überlegungen über gemeinsame Aktivitäten einmal mehr die Aufmerksamkeit auf die akute Relevanz sozialer Grundrechte gelenkt. Die Globalisierung der Wirtschaft und besonders ihre Konsequenzen für die Außenbeziehungen der Europäischen Union haben schließlich die bereits durch entsprechende Klauseln in zahlreichen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten getroffenen Vereinbarungen hervorgehobene Bedeutung der Bemühungen akzentuiert, die Grundrechte zu schützen. Mehr denn je kommt es deshalb darauf an, sich auch innerhalb der Europäischen Union darüber im klaren zu sein, welchen Rechten im einzelnen diese Anstrengungen gelten müssen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission beschlossen, eine neue Expertengruppe mit der Aufgabe zu betrauen, Voraussetzungen und Grenzen einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte zu analysieren und zu beurteilen. Die Kommission hat dabei eine Reihe von Fragen angesprochen, die aus ihrer Sicht von besonderem Interesse sind: die Bewertung der im Amsterdamer Vertrag enthaltenen, sich auf die Grundrechte beziehenden Bestimmungen; die Implikationen des Grundsatzes der Unteilbarkeit; die mögliche inhaltliche Ausgestaltung neuer, die Herausforderungen der Informationsgesellschaft widerspiegelnder Rechte; die Justitiabilität der Grundrechte; das Verhältnis zu dem vom Europarat garantierten Schutz der Grundrechte; sowie die Rolle der Grundrechte für die Entwicklung der Europäischen Union.

Die Expertengruppe hat sich seit März 1998 in sechs Sitzungen mit diesen Problemen beschäftigt und im Februar 1999 ihren Bericht vorgelegt. Im Rahmen dieser Sitzungen haben die Mitglieder der Gruppe Fragen der Anerkennung der Grundrechte mit Vertretern der Plattform der im sozialen Bereich tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen und der europäischen Sozialpartner diskutiert.

Der Bericht geht zunächst auf den Amsterdamer Vertrag und dessen Konsequenzen ein. Im Anschluß daran werden die Faktoren und Bedingungen untersucht, die es bei allen künftigen Bestrebungen zu bedenken gilt, eine ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte zu fördern. Der Bericht enthält schließlich eine Reihe von Empfehlungen dazu, wie sich eine ausdrückliche Anerkennung und ein besserer Schutz der Grundrechte realisieren lassen.

II. Der Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam mag zwar nicht zu einer expliziten Anerkennung bestimmter Grundrechte geführt haben. Er war trotzdem ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer immer deutlicheren Verbürgung der Grundrechte durch die Europäische Union. Der Vertrag bekräftigt das Bekenntnis der Europäischen Union zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten (Artikel 6 Absatz 1) und bestätigt ausdrücklich die Bindung der Union an die sozialen Grundrechte (Präambel, vierter Erwägungsgrund). Er beläßt es jedoch bei dem schon früher praktizierten Verweisungssystem. So wird die Verpflichtung postuliert, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 gewährleistet sind sowie durch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und damit durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts näher bestimmten Grundrechte zu respektieren (Artikel 6 Absatz 2). Ähnlich, beziehen sich sowohl die Präambel als auch Artikel 136 EG-Vertrag auf die in der Europäischen Sozialcharta (Europarat) aus dem Jahre 1961 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 verbürgten sozialen Grundrechte.

Statt die einzelnen Grundrechte anzugeben, zieht es der Amsterdamer Vertrag zudem vor, Verfahren festzulegen, die ihren Schutz sichern sollen. Artikel 13 EG-Vertrag ermächtigt, beispielsweise, den Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen zu bekämpfen. Die möglichen Interventionsanlässe sind in Artikel 13 ausdrücklich angeführt. Sie reichen von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft bis hin zu Benachteiligungen aus Gründen der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Der Gemeinschaft wird in jedem dieser Fälle die Möglichkeit eröffnet, Regelungen anzustreben, die Diskriminierungen vorbeugen sollen. Bestimmungen wie Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 141 Absatz 4 EG-Vertrag legen darüber hinaus das Fundament für Maßnahmen, die auf eine effektive Gleichstellung von Männern und Frauen abzielen und deshalb auch positive Aktionen einschließen.

In einer sehr viel allgemeineren Form, aber durchaus auf der gleichen Linie, sieht Artikel 136 EG-Vertrag in den sozialen Grundrechten, so wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta festgelegt sind, Richtlinien, die sowohl von der Gemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten bei ihren Aktivitäten beachtet werden müssen. Gemeint sind die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, die Förderung des sozialen Dialogs, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Schließlich bestimmt Artikel 7 EU-Vertrag, daß der Rat befugt ist, Rechte der Mitgliedsstaaten, die sich aus dem Vertrag ergeben, auszusetzen, sofern eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 6 Absatz 1 des Vertrages genannten Grundsätze vorliegt.

Der Amsterdamer Vertrag hat auch zu Änderungen bei der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geführt, die sich ebenfalls auf den Schutz der Grundrechte auswirken. So obliegt es nach Artikel 46 EU-Vertrag dem Gerichtshof sicherzustellen, daß Artikel 6 Absatz 2 von den Unionsorganen eingehalten wird. Die

Kompetenz des Gerichtshofs bleibt jedoch im Prinzip auf das Gemeinschaftsrecht beschränkt. Maßnahmen im Rahmen der zweiten und dritten "Säule" fallen deshalb, mit Ausnahme der in Artikel 35 und 40 EU-Vertrag geregelten Fälle, nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs.

Eine weitere, genauso wichtige, aber ebenso begrenzte Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofs ist im Zusammenhang mit dem in Titel VI des EU-Vertrags vorgesehenen "gemeinsamen Vorgehen" der Mitgliedstaaten erfolgt. Gemeint sind Aktivitäten, die sich auf die Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten sowie die Auslieferung von Straftätern beziehen und darauf abzielen, den Bürgern "in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit" zu bieten" (Artikel 29). Nach Artikel 46 Buchstabe b EU-Vertrag erstreckt sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs, soweit die Voraussetzungen von Artikel 35 erfüllt sind, auch auf diese Fälle. Der Gerichtshof kann somit auf Ersuchen nationaler Gerichte im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der vom Rat im Rahmen von Artikel 29 angenommenen Rechtsakte entscheiden, sofern der betreffende Mitgliedstaat erklärt hat, daß er die Kompetenz des Gerichtshofs anerkennt. Der Gerichtshof ist zudem für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ratsbeschlüsse und für Entscheidungen in Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder die Anwendung der nach Artikel 34 Absatz 2 angenommenen Rechtsakte zuständig.

III. Mängel und Unstimmigkeiten

Bei aller Bedeutung, die den mit dem Amsterdamer Vertrag verbundenen Änderungen zukommt, bietet keine von ihnen eine abschließende und befriedigende Antwort auf die Fragen, die im Bericht des Komitees der Weisen und in der sich daran anschließenden Debatte aufgeworfen worden sind.

1. Unbehagen und Verwirrung nehmen angesichts der Unterschiede und Widersprüche sowohl beim Verständnis als auch bei der Umsetzung der Verpflichtung der Europäischen Union, die Grundrechte in allen drei "Säulen" zu respektieren, zu.

Soweit es um die erste "Säule" geht, haben der Amsterdamer Vertrag und besonders die Modifikationen des EG-Vertrages, dank der Bedeutung des Gemeinschaftsrechts, sicherlich weitreichende Konsequenzen. Die zweite (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und dritte "Säule" (Justiz und Inneres) gründen sich dagegen auf die traditionelle intergouvernementale Zusammenarbeit. Die Folge: Den deutlich erkennbaren Bestrebungen, den Schutz der Grundrechte im Rahmen des Gemeinschaftsrechts auszubauen und konkret umzusetzen, stehen nicht minder klare Bestrebungen gegenüber, die Auswirkungen der Grundrechtsbindung im Bereich der zweiten und dritten "Säule" zu begrenzen.

Ein typisches Beispiel dafür sind die Reaktionen auf die Forderung, den Schutz personenbezogener Daten im Rahmen der einzelnen "Säulen" zu verbessern. Während Parlament, Rat und Kommission 1995 bei der Annahme der Datenschutzrichtlinie einhellig den direkten Zusammenhang zwischen Datenschutz und Grundrechten betont haben, verfolgen die Mitgliedstaaten bei den beiden anderen "Säulen" eine restriktive Politik. Genau die Prinzipien und Maßnahmen, die, um der Grundrechte willen, bei der

Richtlinie akzeptiert wurden, werden so wieder in Frage gestellt und zu einem beträchtlichen Teil in Übereinkommen, wie etwa dem Europol-Vertrag, aufgegeben.

Wenn das im Amsterdamer Vertrag formulierte Bekenntnis der Europäischen Union zu den Grundrechten ernst genommen werden soll, müssen sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Organe der Europäischen Union im Rahmen aller drei "Säulen" nach denselben Grundsätzen verfahren. Anders ausgedrückt: Die Grundrechte sollten durchweg das primäre und entscheidende Kriterium sein, an dem die Vereinbarkeit der Tätigkeiten sämtlicher Organe und Einrichtungen mit den Grundprinzipien der Europäischen Union zu messen sind.

2. Das derzeit praktizierte Verweisungssystem ist verwirrend und kontraproduktiv. Während, beispielsweise, der EU-Vertrag gleich zweimal auf die EMRK verweist, kommt sie im EG-Vertrag kein einziges Mal vor. Im Unterschied dazu wird in beiden Dokumenten sowohl auf die Europäische Sozialcharta als auch auf die Gemeinschaftscharta Bezug genommen. Auf den ausdrücklichen Hinweis in der Präambel des EU-Vertrages folgt allerdings keine ebenso klare Verweisung in Artikel 6. Dort ist lediglich von der EMRK die Rede. Das Gegenteil trifft auf Artikel 136 EG-Vertrag zu. In dieser Bestimmung werden zwar die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta zitiert, nicht jedoch die EMRK, trotz der Bedeutung, die Grundrechte, wie die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens oder die Meinungsfreiheit, für die Arbeitsbeziehungen haben.

Die allgemeinen Verweisungen legen zudem den Schluß nahe, daß allen Grundrechten ohne Rücksicht auf das Dokument, in dem sie vorkommen, dieselbe Bedeutung eingeräumt wird. Die wichtigsten Quellen der sozialen Grundrechte, die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta, werden freilich nur als Ansatzpunkt für die Gemeinschaftspolitik angesehen. Der Eindruck einer selektiven Annäherung an die Grundrechte mit der Folge einer ebenso selektiven Bewertung ihrer Bedeutung entsteht damit zwangsläufig. So wird bestimmten Rechte, nicht zuletzt über ihre Justitiabilität, der bestmögliche Schutz gewährt. Andere, wie etwa die sozialen Rechte, laufen dagegen Gefahr, über einen bloßen Appell an die Organe der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten nicht hinauszukommen.

Obwohl Artikel 136 EG-Vertrag ebenso explizit wie nachdrücklich auf die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta verweist, nimmt der Vertrag nur eine Bestimmung später (Artikel 137 Absatz 6) das Koalitionsrecht sowie das Streik- und Aussperrungsrecht ausdrücklich von der Verpflichtung aus, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, die in Art. 136 angesprochenen sozialpolitischen Ziele zu verwirklichen, zu unterstützen und zu ergänzen.

Mit anderen Worten: Der Europäischen Union bleibt es 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. Die scheinbar generelle Einbeziehung der sozialen Rechte in die Grundsätze, nach denen sich Entscheidungen und Aktivitäten der Europäischen Union richten müssen, ist in Wirklichkeit nur partiell.

Die Tatsache, daß nur auf einige wenige internationale Dokumente verwiesen wird, wirft schließlich die Frage auf, welcher Stellenwert anderen Übereinkommen zukommt, vor allem den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Deren Bedeutung mag theoretisch unbestritten sein. Solange sie freilich nicht ausdrücklich erwähnt werden, bleiben ihre Rolle ebenso wie ihre konkreten Auswirkungen unklar. Um so mehr, als der EuGH zwischen der EMRK und allen weiteren Übereinkommen zu unterscheiden scheint. Während die EMRK als Teil des Gemeinschaftsrechts angesehen wird, werden die übrigen Konventionen wohl lediglich als Richtschnur für die Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts betrachtet.

Kurzum, die Verweisungen mögen auf den ersten Blick suggerieren, daß sich die Europäische Union verpflichtet hat, bestimmte Vorschriften anzuwenden. In Wirklichkeit ist es jedoch mit Hilfe der Verweisungen weder möglich, die in Betracht kommenden Regelungen klar genug zu präzisieren, noch kann es gelingen, alle Grundrechte in gleicher Weise zu gewährleisten.

3. Die Art und Weise, in der die Grundrechte behandelt werden, erschwert, ja gefährdet die Rolle des EuGH. Der Gerichtshof hat nicht nur die Bedeutung der EMRK hervorgehoben, sondern auch wiederholt bekräftigt, daß die Konvention ein wesentliches Element des Gemeinschaftsrechts ist. Das Mindeste, das unter diesen Umständen vom Amsterdamer Vertrag hätte erwartet werden können, wäre daher eine Änderung des EG-Vertrags gewesen, mit dem Ziel, die Position des Gerichtshofs zu bestätigen und zugleich das abstrakte Verweisungssystem des Gerichtshofs durch Bestimmungen zu ersetzen, die es erlauben würden, die Regeln besser auszumachen und einzugrenzen, die berücksichtigt werden müssen, um den Respekt vor den Grundrechten sicherzustellen.

Abgesehen davon ist die Rolle des Gerichtshofs im Rahmen der zweiten und dritten "Säule" nicht hinreichend geklärt worden. Man könnte sich zwar auf den Standpunkt stellen, daß der vorwiegend intergouvernementale Charakter der für beide "Säulen" maßgeblichen Vorschriften direkte Auswirkungen auf die EU-Bürger ausschließt. Wie sich aber an "Europol" zeigt, greifen die im Rahmen beider "Säulen" vereinbarten Regelungen durchaus nachhaltig in die Grundrechte des einzelnen ein. Solange daher die Wechselbeziehungen zwischen nationaler und supranationaler Zuständigkeit außer acht gelassen werden und vor allem die Kompetenz des EuGH bestritten wird, steht nicht nur ein wirksamer Schutz in Bereichen auf dem Spiel, in denen der EuGH die Wahrung der Grundrechte garantieren muß, wie etwa im Falle der Vorschriften über die Verwendung personenbezogener Daten. Vielmehr wird auch die Entwicklung einer gemeinsamen Verfassungsordnung einer "immer engeren Union der Völker Europas" unterlaufen. Wenn deshalb die Europäische Union sowohl im Interesse ihrer Bürger als auch aller anderen ihrer Kompetenz unterstehenden Personen eine konsistente Anwendung der Leitprinzipien ihrer Tätigkeit sicherstellen will, muß die Zuständigkeit des Gerichtshofs in einer Weise definiert werden, die diese Konsistenz nicht unterläuft, sondern gewährleistet.

IV. Empfehlungen

Die Rolle des Amsterdamer Vertrags darf sicherlich nicht unterschätzt werden. Der Vertrag erneuert das Bekenntnis der Europäischen Union zu den Grundrechten und bekräftigt die Verpflichtung, Vorstellungen zu entwickeln und Maßnahmen zu treffen, die den Schutz dieser Rechte garantieren. Die gerade beschriebenen Mängel und

Unstimmigkeiten dürfen trotzdem nicht ignoriert werden. Ihre Existenz muß im Gegenteil die Anstrengungen verstärken, eine ausdrückliche und unmißverständliche Anerkennung der Grundrechte zu erreichen.

1. Ein umfassender Ansatz

Künftige Reflexionen über die Grundrechte sollten sich an ihrer Doppelfunktion orientieren. Die Grundrechte markieren nicht nur das Fundament einer Gesellschaft, die sich auf die in der Präambel sowie in Artikel 6 Absatz 2 des EU-Vertrages genannten Elemente gründet. Sie garantieren zugleich sowohl die Selbstbestimmung als auch die Partizipationschancen der einzelnen. In welchem Umfang es deshalb der Europäischen Union gelingen wird, zur Errichtung einer ihren Erwartungen entsprechenden Gesellschaft beizutragen, hängt entscheidend von der Fähigkeit ihrer Bürger ab, sich ihrer Grundrechte bewußt zu werden und sie auch wahrzunehmen. Die Verpflichtung, die Grundrechte zu respektieren und zu implementieren, läßt sich daher, wie bereits erwähnt, nicht aufspalten. Unter diesen Umständen ist es keineswegs nur eine der vordringlichsten Aufgaben der Europäischen Union, vielmehr auch eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Union, sicherzustellen, daß die Grundrechte ohne Rücksicht darauf geschützt werden, um welche Fragen oder welche "Säule" es im einzelnen geht.

Kurzum, die Ziele der Europäischen Union mögen variieren, der Schutz der Grundrechte muß trotzdem durchweg gewährleistet bleiben. Die Europäische Union sollte daher die erforderlichen Schritte unternehmen, um den gegenwärtigen Zustand zu korrigieren.

2. Geltungsbereich

Die durch den Amsterdamer Vertrag angestrebte und bewirkte Erweiterung der Aktivitäten der Europäischen Union lenkt die Aufmerksamkeit auf den Geltungsbereich der Grundrechte. Rechte, die eindeutig mit traditionellen EG- Aufgaben zusammenhängen, wie etwa der Gleichstellung der Geschlechter oder der Freizügigkeit der Beschäftigten, wurden häufig als Rechte der EG-Bürger und damit als zentrale Elemente einer EG-Staatsbürgerschaft gesehen. Daß sich allerdings eine solche Beschränkung kaum mit dem universellen Charakter einer Reihe von Grundrechten verträgt, erweist sich an den Angehörigen von Drittstaaten. Ähnlich ist es bei Asylbewerbern. Die Europäische Union kann einmal mehr nicht von ihrer Verpflichtung entbunden werden, die Grundrechte zu wahren.

Daß eine klare Stellungnahme dringend erforderlich ist, wird durch die Rechtsprechung des EuGH sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ebenfalls unterstrichen. In diesem Zusammenhang gilt es aber auch daran zu erinnern, daß die Kommission 1997 vorgeschlagen hat, den Geltungsbereich einiger der in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer enthaltenen Bestimmungen auf Angehörige von Drittstaaten auszuweiten. Alle künftigen Überlegungen zu den Grundrechten müssen sich deshalb mit der Frage ihrer Geltung für diejenigen Personen auseinandersetzen, die nicht einem EU-Mitgliedstaat angehören.

Reflexionen über den Geltungsbereich der Grundrechte bleiben aber auch für die Außenbeziehungen der Europäischen Union nicht ohne Folgen. Eine Union, die für sich in Anspruch nimmt, die Grundrechte als Vorgabe und Leitlinie ihrer internen Politik anzusehen, muß, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit nicht aufs Spiel setzen will, die

Verpflichtung, sich für die Grundrechte einzusetzen, auch als eines der für ihre Außenbeziehungen maßgeblichen Prinzipien betrachten. Ansatzpunkte, die genau in diese Richtung deuten, gibt es im übrigen bereits. So stellt Artikel 177 Absatz 2 EG-Vertrag ausdrücklich fest, daß es Ziel der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sein muß, dazu beizutragen, die Menschenrechte zu wahren. Im übrigen, ist es mittlerweile durchaus üblich, Menschenrechtsklauseln in Vereinbarungen aufzunehmen, die zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten geschlossen werden.

3. Erkennbarkeit

Die Grundrechte können ihre Funktion nur erfüllen, wenn die Bürger ihre Rechte kennen und auch wissen, daß es möglich ist, sie durchzusetzen. Gerade deshalb kommt es ganz besonders darauf an, die Grundrechte in einer Weise zu formulieren und zu präsentieren, die es dem einzelnen erlaubt, zu erfahren, welches seine Rechte sind und wie sie geltend gemacht werden können. Grundrechte müssen erkennbar sein.

Der derzeitige Mangel an "Erkennbarkeit" verstößt nicht nur gegen den Grundsatz der Transparenz. Er diskreditiert auch alle Bemühungen, ein "Europa der Bürger" zu schaffen. Eindeutig erkennbare Grundrechte fördern die Akzeptanz der Europäischen Union ebenso wie die Bereitschaft, sich mit dem zunehmend intensiveren Integrationsprozeß und der Ausweitung der Unionsaufgaben zu identifizieren.

Der Einwand, die meisten Grundrechte seien schon in den nationalen Verfassungen, aber auch in internationalen Verträgen enthalten, so daß eine ausdrückliche Aufzählung durch die Europäische Union kaum etwas bringen würde, liegt auf der Hand. Der Rückgriff auf ein Verweisungssystem, das die Grundrechte verschleiert und sie damit für den einzelnen unverständlich macht, läßt sich trotzdem nicht rechtfertigen. Wo Grundrechte auf dem Spiel stehen, müssen Mittel und Wege gefunden werden, sie so erkennbar wie nur möglich zu gestalten. Statt also lediglich allgemein auf bestimmte Dokumente zu verweisen, in denen die Grundrechte bereits vorkommen, müssen sie, auch auf die Gefahr einer Wiederholung hin, ausformuliert werden.

4. Justitiabilität

Klare Aussagen, denen die Grundrechte genau zu entnehmen sind, reichen freilich nicht aus. Wenn die Grundrechte wirklich wirksam sein sollen, müssen diejenigen, die sich in der Europäischen Union darauf berufen möchten, wissen, für wen sie im einzelnen gelten und ob sie justitiabel sind. Eine effektive Gewährleistung der Grundrechte setzt in der Regel einen gerichtlichen Schutz voraus. Was aber "Justitiabilität" genau bedeutet, kann, wie das Beispiel der "sozialen Rechte" zeigt, sehr wohl variieren, und zwar je nachdem, in welchem Kontext die jeweiligen Rechte vorkommen. So können soziale Rechte durchaus justitiabel sein, etwa im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot, ohne Rücksicht im übrigen darauf, ob es generell um Benachteiligungen geht oder nur um die Gleichstellung von Männern und Frauen. Es gibt aber auch Fälle, in denen es sich bei den konkret angesprochenen "Grundrechten" in Wirklichkeit um genauso grundlegende politische "Zielvorstellungen" handelt, so zum Beispiel bei der Forderung nach lebenslangem Lernen, Berufsberatung und Ausbildung oder nach Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Sowohl justitiable Grundrechte als auch grundlegende politische Zielvorstellungen stellen die Europäische Union ebenso wie den jeweiligen nationalen Gesetzgeber vor die Aufgabe, die für ihre Implementierung erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Das ist dort besonders deutlich, wo der EG-Vertrag, wie in Artikel 136 und 137 Absatz 1, ausdrücklich bestimmte grundlegende Ziele anspricht, etwa die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer und die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. In jedem dieser Fälle ist die Notwendigkeit besonderer Vorkehrungen immer wieder durch einschlägige Richtlinien demonstriert worden, mit deren Hilfe abstrakte politische Zielvorstellungen in konkrete legislative Pflichten umgewandelt wurden.

Nichts anderes gilt für die in Artikel 13 EG-Vertrag aufgezählten Diskriminierungsfälle. Einmal mehr ermächtigt der Vertrag die Gemeinschaft, eine Regelung anzustreben und umzusetzen, deren Ziel es sein muß, Diskriminierungen zu bekämpfen. So gesehen, kommt es fortan ganz darauf an, Artikel 13 durch konkrete gesetzliche oder sonstige Regelungen zu implementieren.

Der gerichtliche Rechtsschutz ist sicherlich eine entscheidende aber keineswegs die einzige Voraussetzung der Gewährleistung von Grundrechten. Die jeweiligen Rechtsbehelfe müssen vielmehr durch legislative oder administrative Maßnahmen ergänzt werden, deren Zweck es sein muß, die individuellen Rechte zu implementieren und zu garantieren. So zeigen etwa die bisherigen Erfahrungen mit geschlechtsbedingten Diskriminierungen, daß sich eine Gleichstellung von Frauen und Männern nur durch spezifische Vorkehrungen erreichen läßt, die vor allem die Ursachen struktureller Diskriminierungen gezielt angehen. Gerichtlicher Rechtsschutz und korrektive Maßnahmen sind Teil ein und desselben Regelungssystems, das beide Ansätze integrieren muß. Sie zu trennen, bedeutet die Chance des einzelnen, seine Rechte wahrzunehmen, empfindlich einzuschränken.

Unter diesen Umständen ist es besonders wichtig, eindeutig justitiable Rechte vorzusehen, die mehr beinhalten als eine nur passive Verpflichtung zur Nichtverletzung. Die Justitiabilität muß deshalb genauso nachdrücklich hervorgehoben werden wie die Verpflichtung, einzelne Rechte durch geeignete regulative Maßnahmen zu untermauern. Wohl am besten läßt sich dieses Ziel durch eine Formulierung erreichen, die der Europäischen Union die Verpflichtung auferlegt, ein bestimmtes Recht zu garantieren.

5. Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten

So hilfreich Regeln sind, denen die Pflicht, Grundrechte zu gewährleisten, zu entnehmen ist, so deutlich zeichnen sich dabei die Grenzen aller Bemühungen der Europäischen Union ab, Grundrechte anzuerkennen und zu schützen. Die Europäische Union ist unstreitig solange befugt, Grundrechte zu sichern, wie sie sich in ihrem Zuständigkeitsbereich bewegt. In dem Maße daher, in dem sie Fragen aufgreift, die das Gemeinschaftsrecht berühren, kann sie ihre regulativen Befugnisse durchaus nutzen, um Grundrechte zu bekräftigen und durchzusetzen. So hat die Gemeinschaft sowohl bei der Gleichstellung als auch beim Datenschutz die von ihr getroffenen Regelungen mit der Notwendigkeit begründet, die Grundrechte zu wahren.

Eine Einschränkung der Regelungskompetenz der Europäischen Union im Grundrechtsbereich widerspricht freilich der herausragenden Bedeutung dieser Rechte. Die Verknüpfung der ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte mit einem Vorbehalt, der die Reichweite ihrer Geltung gezielt reduziert, entwertet die explizit übernommene Verpflichtung der Europäischen Union, sich grundrechtskonform zu verhalten. Die erklärte Bereitschaft, die Grundrechte zu respektieren und durchzusetzen, bleibt jedenfalls solange unglaubwürdig wie auch in den, sei es auf der Unions-, sei es auf der Ebene der Mitgliedstaaten, nicht dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Bereichen, ein gleiches Maß an Grundrechtsschutz keineswegs gesichert ist.

So überzeugend eine solche Erwartung erscheinen mag, eines sollte genauso klar sein: Ein konsistenter Schutz der Grundrechte kann auf Dauer nur in einem langen, sicherlich mühsamen und durch parallel in der Union und den Mitgliedsstaaten bestehende regulatorische Systeme gekennzeichneten Prozeß erreicht werden. Der Akzent muß daher auf einer ebenso sorgfältigen wie beharrlichen Koordination dieser Systeme mit Hilfe gemeinsamer Standards liegen, wie sie etwa im Zusammenhang mit der EMRK entwickelt worden sind.

6. Rolle des Europäischen Gerichtshofs - Beziehungen zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Die Forderung nach Vorschriften, in denen die Grundrechte genau umschrieben werden müßten, darf nicht dazu führen, die Rolle des EuGH herunterzuspielen. Der Gerichtshof hat als erster die EMRK in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen und der EuGH wird die künftige Auslegung und Anwendung dieser Rechte genauso maßgeblich beeinflussen, gleichviel für welchen Weg man sich bei der Formulierung und Anerkennung der Grundrechte entscheidet.

Kurzum, die Chance, sich der eigenen Grundrechte bewußt zu werden und sie auch geltend zu machen, setzt zwar zwingend eine schriftliche Fixierung dieser Rechte voraus. Dem EuGH bleibt es jedoch unverändert vorbehalten, das "lebende Recht" mit seiner Rechtsprechung zu gestalten und zu bestimmen. Wenn der Gerichtshof aber seinen Aufgaben wirklich nachkommen soll, dann läßt sich die gegenwärtig noch bruchstückhafte und teilweise unklare Festlegung seiner Kompetenzen nicht aufrechterhalten. Jeder Versuch, sie auszuweiten, muß freilich das Verhältnis des EuGH zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte berücksichtigen.

Bei allen Überlegungen zur Abgrenzung der Aufgaben beider Gerichtshöfe dürfen vor allem nicht die für die Rechtsprechung des EuGH maßgeblichen Rahmenbedingungen übersehen werden. Sie sind im EU- und im EG-Vertrag festgehalten. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH den Schutz der Grundrechte Schritt für Schritt gefestigt. Ein ebenso kohärenter wie wirksamer Schutz läßt sich letztlich deshalb nur durch Entscheidungen gewährleisten, die den Erwartungen und Anforderungen der Verträge uneingeschränkt Rechnung tragen.

Je mehr es zudem zu weitreichenden strukturellen Veränderungen der Europäischen Union kommt, die Rang und Tragweite der Verpflichtung unterstreichen, sich an den Grundrechten zu orientieren und sie zu implementieren, desto klarer zeichnet sich die Notwendigkeit ab, einen Schutz der Grundrechte sicherzustellen, der mit den Grundsätzen und Zielsetzungen der Europäischen Union konsistent ist. Die zunehmende Bedeutung der

zweiten und dritten "Säule" und das Beispiel "Europol" veranschaulichen, wie entscheidend die Rolle des EuGH ist.

Die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten beider Gerichtshöfe sollte deshalb beibehalten werden. Dem EuGH muß es also, wie bisher, obliegen, die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sorgfältig zu prüfen und in das EU-Recht aufzunehmen, eine Aufgabe, die nach einer ausdrücklichen und detaillierten Anerkennung der Grundrechte durch die Europäische Union nur noch an Gewicht gewinnen wird.

Sicherlich ließe sich eine kohärente Anwendung der von beiden Gerichtshöfen ausgearbeiteten Grundsätze genauso wie eine konsistente Entwicklung der Grundrechte auf europäischer Ebene auch auf andere Weise sicherstellen. So könnte man etwa, in Anlehnung an Artikel 234 des EG-Vertrags, an eine Regelung denken, die es dem EuGH erlauben würde, Auslegungsfragen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorzulegen. In Betracht käme auch eine letztinstanzliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Jede weitere Diskussion dieser Ansätze wäre freilich, zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt, unangebracht, schon mit Rücksicht auf die sowohl in der Europäischen Union als auch beim Europarat dann nötigen erheblichen Veränderungen der bestehenden Verfahrensstrukturen. Erst recht sprechen die schon erwähnten, spezifischen Rahmenbedingungen einer gerichtlichen Lösung von Konflikten, die Grundrechte betreffen, in der Europäischen Union gegen eine solche Diskussion. Die bereits seit vielen Jahren praktizierte informelle Kooperation zwischen dem EuGH und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sollte allerdings fortgeführt und verstärkt werden.

7. Organisatorische Maßnahmen

So wichtig die Rolle des EuGH sein mag, ein wirksamer Schutz der Grundrechte läßt sich nur mit Hilfe der Rechtsprechung nicht erreichen. Vielmehr gilt es, weitere Mechanismen vorzusehen, deren Zweck es ebenfalls sein muß, die Kohärenz der Grundrechtspolitik der Europäischen Union zu sichern und ihre Durchführung zu überprüfen. Der Amsterdamer Vertrag ist schon einen ersten Schritt in diese Richtung gegangen. Nach Artikel 286 Absatz 2 EG-Vertrag muß die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die verschiedenen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union von einer unabhängigen Kontrollinstanz überwacht werden. Die Europäische Union hat damit in einem Bereich, der die Grundrechte unmittelbar tangiert, die Notwendigkeit anerkannt, Verfahren vorzusehen, die es erlauben, die Wirksamkeit der die Grundrechte gewährleistenden Bestimmungen zu kontrollieren, sowie Mängel rechtzeitig zu erkennen und zu korrigieren.

Artikel 286 EG-Vertrag zeigt aber auch, daß die Verpflichtung der Europäischen Union, die Grundrechte zu garantieren, keineswegs nur ein bestimmtes Organ oder eine spezifische Einrichtung betrifft. Vielmehr wirkt sie sich auf alle Aktivitäten der Union aus. Um so wichtiger erscheint es, Vorkehrungen zu treffen, die eine interne Koordination der Grundrechtspolitik der Union sicherstellen.

Die Erfahrung zeigt zudem, daß die Entwicklung einer ebenso glaubwürdigen wie wirksamen Grundrechtspolitik in entscheidendem Maß auch von einem kontinuierlichen Dialog mit denjenigen abhängt, deren Rechte geschützt werden sollen. Traditionelle Gesprächspartner, wie etwa die Sozialpartner, können vor allem in diesem Bereich

zusammen mit Nichtregierungsorganisationen eine kritische Begleitung genauso anbieten, wie dazu verhelfen, Konfliktherde zu lokalisieren und zu umschreiben.

Aus genau diesem Grund sollte sich ein solcher Dialog nicht auf Vorüberlegungen beschränken, sondern auch nach einer ausdrücklichen Anerkennung der Grundrechte und der Ausarbeitung gezielter Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung fortgeführt und verstärkt werden. Mit anderen Worten: Die interne Koordination muß durch Verfahren ergänzt werden, die einen regelmäßigen Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen ermöglichen.

8. Unteilbarkeit

Jeder Versuch, die Grundrechte ausdrücklich anzuerkennen, muß sowohl die politischen als auch die sozialen Grundrechte einbeziehen. Wer sich über ihre Wechselwirkung hinwegsetzt, stellt den Schutz beider in Frage. Ganz in diesem Sinn ist ihre Unteilbarkeit immer wieder hervorgehoben worden. Daß sie trotzdem getrennt behandelt werden, hat nicht zuletzt historische Gründe. In der Aufteilung spiegelt sich die, im Vergleich zu den politischen Rechten, späte "Entdeckung" der sozialen Rechte. Je mehr sich zudem die Aufmerksamkeit ganz auf die spezifischen Merkmale der soziale Rechte konzentrierte, desto mehr wurden sie als eine verschiedene Art von Rechten angesehen, die auch besonders behandelt werden müßten.

So wichtig es jedoch, vor allem in den Anfangszeiten der Diskussion über soziale Grundrechte war, den speziellen Charakter dieser Rechte zu verstehen und zu betonen, so unverkennbar hat die Gegenüberstellung politischer und sozialer Grundrechte zunehmend zu einer Zweiteilung der Grundrechte geführt und damit die seit langem bestehende Tendenz legitimiert, den sozialen Rechten einen gesonderten, eindeutig minderen Status zuzuweisen. Die Geschichte der Europäischen Gemeinschaften bietet genug Beispiele für Bestrebungen, die sozialen Grundrechte als eine, gemessen an den politischen Rechten, weniger wichtige Kategorie von Rechten zu betrachten. Die Forderung nach "Unteilbarkeit" widersetzt sich allen Bemühungen, die Trennung aufrechtzuerhalten und den sozialen Rechten den Stellenwert zu verwehren, der den politischen Rechten zugestanden wird.

Trotzdem sollte klar sein, daß die "Unteilbarkeit" keineswegs nur dazu führt, soziale und politische Rechte schlicht nebeneinander zu stellen. Sowohl die Gleichstellung von Männern und Frauen als auch die Nichtdiskriminierung aus Altersgründen spielen zwar unstreitig eine wichtige Rolle im Rahmen der Arbeitsbeziehungen. Beide sind aber aus dem allgemeinen Gleichheitssatz hervorgegangen und müssen, will man ihre Bedeutung und Reichweite korrekt einschätzen, vor dem Hintergrund der Überlegungen und Bestrebungen, diesen Grundsatz durchzusetzen, gesehen und erörtert werden. Nicht anders ist es bei der Verwendung von Arbeitnehmerdaten. Vordergründig geht es einmal mehr um ein typisches Problem der Arbeitsbeziehungen. Einschränkungen lassen sich jedoch nur im Zusammenhang mit dem Grundrecht des einzelnen präzise definieren, den Umgang mit den auf seine Person bezogenen Daten selbst zu bestimmen. Kurzum: Eine "wasserdichte Abschottung" zwischen politischen und sozialen Rechten, um eine Formulierung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aufzugreifen, gibt es nicht.

Die "Unteilbarkeit" zwingt deshalb zunächst und vor allem dazu, die traditionellen Grundrechte zu überprüfen, um festzustellen, ob nicht doch Problemfelder, die bislang

zumeist sorgfältig abgetrennten und für sich betrachteten sozialen Rechten zugewiesen wurden, in ihren entsprechend zu präzisierenden und neu zu bestimmenden Anwendungsbereich aufgenommen werden könnten. Wo eine Anpassung und Ergänzung dieser Grundrechte nicht möglich ist, gilt es, neue Rechte zu formulieren. Das wohl beste Beispiel dafür sind die kollektiven Rechte, wie etwa das Recht, Kollektivverträge abzuschließen oder Arbeitskampfmaßnahmen durchzuführen.

Gleichviel aber, ob die Anerkennung sozialer Grundrechte über eine Neuinterpretation traditioneller Grundrechte oder durch eine gezielte Ergänzung des Grundrechtskatalogs erfolgt, ihre Einbeziehung deckt nicht alle, zumeist im Kontext der sozialen Rechte angeführten grundlegenden sozialpolitischen Zielsetzungen ab. Soweit sie deshalb nicht erfaßt werden, müssen sie wie bisher getrennt als essentielle Elemente der generellen politischen Zielsetzungen der Europäischen Union angesprochen werden.

9. Die ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte: ein offener Prozeß

Die wohl angemessenste Reaktion auf die vorausgegangenen Überlegungen wäre eine ebenso umfassende wie gründliche Revision der Grundrechte, um ihre bestmögliche Integration in das Recht der Europäischen Union zu gewährleisten und zugleich ihren Aufgaben in einer modernen Gesellschaft wirklich gerecht zu werden. Das Risiko der Formulierung eines neuen, genuin gemeinschaftsspezifischen Grundrechtskatalogs ist freilich beträchtlich. Jeder solche Versuch würde unweigerlich eine Debatte neu entfachen und weiter verlängern, die schon viel zu lange gedauert hat.

Sowohl die Argumente für eine Neuformulierung als auch der mögliche Inhalt der anzuerkennenden Rechte sind mittlerweile ausdiskutiert. Die bereits erwähnten nachhaltigen Veränderungen der Europäischen Union, der Ausbau ihrer Tätigkeiten und nicht zuletzt ihre wachsende internationale Bedeutung in einer globalisierten Gesellschaft sprechen zudem entschieden dagegen, eine ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte weiter hinauszuschieben.

Was mehr denn je not tut, sind nicht neue Diskussionen, sondern klare Entscheidungen. Statt alle Anstrengungen auf die Formulierung eines neuen Grundrechtskatalogs ("Bill of Rights") zu konzentrieren, sollte man sich bei der Anerkennung der Grundrechte insbesondere auf die EMRK stützen, die durch die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu einer gemeinsamen europäischen "Bill of Rights" geworden ist.

Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: Keineswegs kann es nur darum gehen, lediglich die Rechte auszuwählen, die mit Rücksicht auf die Geschichte und die Aufgaben der Europäischen Union besonders wichtig erscheinen. Im Gegenteil, die Anknüpfung an die EMRK muß sich an der Tatsache orientieren, daß die Europäische Union einen strukturellen Wandel durchmacht, der sich an der zunehmenden Bedeutung der zweiten und dritten "Säule" besonders klar ablesen läßt. Rechte, die deshalb zunächst aus der Perspektive der Europäischen Union völlig fremd zu sein schienen, können sich in dem Maße, in dem sich die Aufmerksamkeit auf neue Arbeitsbereiche der Union verlagert, wie etwa die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen, als durchaus relevant erweisen.

Die in den Artikeln 2 bis 13 der EMRK angeführten Rechte sollten daher zusammen mit den einschlägigen, in den Protokollen zur EMRK erwähnten Rechten vollständig in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden. Gemeint sind:

- *Das Recht auf Leben*
- *Das Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung*
- *Das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit*
- *Das Recht auf Freiheit und Sicherheit*
- *Das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht*
- *Das Recht nicht wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt zu werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war*
- *Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens*
- *Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit*
- *Das Recht der freien Meinungsäußerung*
- *Das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen*
- *Das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen*
- *Das Recht auf wirksame Beschwerde bei Verletzung der Rechte oder Freiheiten der Konvention*
- *Das Recht auf Eigentum*
- *Das Wahlrecht*
- *Das Recht auf Freizügigkeit.*

Darüber hinaus müssen, soweit es sich als nötig erweisen sollte, Bestimmungen aufgenommen werden, welche die EMRK spezifizieren und ergänzen. Die wohl offenkundigsten Beispiele dafür sind:

- *Das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung, ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, ethnische, nationale oder soziale Herkunft, Kultur oder Sprache, Religion, Überzeugung, Glauben, politische Meinung, Geschlecht, Familienstand,*
- *Familienverantwortlichkeiten, sexuelle Orientierung, Alter oder Behinderung*
- *Die Freiheit der Berufswahl*
- *Das Recht, über die Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen*
- *Das Recht auf Familienzusammenführung*
- *Das Recht auf kollektive Verhandlungen sowie auf kollektive Maßnahmen bei Arbeitskonflikten*
- *Das Recht auf Information, Anhörung und Mitbestimmung bei Entscheidungen, welche die Interessen der Arbeitnehmer betreffen.*

Manche der in dieser zweiten Auflistung enthaltenen Rechte, wie etwa die Nichtdiskriminierung und die Vereinigungsfreiheit, finden sich bereits in der EMRK oder in den Protokollen dazu. In einer Reihe weiterer Fälle handelt es sich um Rechte, die seit langem als soziale Grundrechte anerkannt sind.

Bei der Umschreibung der Grundrechte sollten andere internationale Menschenrechtsvereinbarungen ebenfalls berücksichtigt werden. Soweit es um die sozialen Grundrechte geht, gilt es, die IAO-Übereinkommen, in erster Linie also die Konventionen über die Vereinigungsfreiheit (Nr. 87 und 98) und die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111), sowie die im Juni 1998 angenommene Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit besonders in Betracht zu ziehen.

Die Konkretisierung der Grundrechte ist freilich nur ein Zwischenschritt. Sie spiegelt den Status quo wider und bahnt zugleich den Weg für weitere Ergänzungen, vor allem für die Aufnahme von Rechten, die den Umweltschutz und die Auswirkungen der sich rapide entwickelnden Biotechnologie auf die Integrität und Selbstbestimmung des einzelnen ansprechen. Die Europäische Union sollte dabei auf das seinerzeit bei der Informations- und Kommunikationstechnologie benutzte Verfahren zurückgreifen: Eine von der Kommission angeregte, breit angelegte Diskussion über die Merkmale und Folgen der "Informationsgesellschaft" wurde in einem eigens geschaffenen Forum geführt. So konnte nicht nur das Bewußtsein für die Notwendigkeit, Regeln zum Schutz der Grundrechte festzulegen, sondern auch die Bereitschaft geweckt werden, die geforderten Regelungen zu realisieren. Ganz nach diesem Muster sollte also auch über Bedeutung und Konsequenzen der Biotechnologie eine genauso intensive Debatte initiiert werden, um festzustellen, welche Ergänzungen der Grundrechte angebracht sind und wie sie im einzelnen formuliert werden müßten.

Kurzum, die Anerkennung der Grundrechte muß als ein Prozeß verstanden werden, der in einer ersten Phase dazu führen sollte, eine Reihe, die EMRK aufgreifende und erweiternde Grundrechte festzuschreiben, 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. Der Revisions- und Definitionsprozeß der Grundrechte sollte aber auch langfristig ein offener Prozeß bleiben. Nur unter dieser Voraussetzung kann es der Europäischen Union gelingen, die Chance zu wahren, ihre Grundprinzipien den Erfordernissen einer Gesellschaft anzupassen, die sich durch fortlaufende, die Grundrechte ständig neue herausfordernde Veränderungen auszeichnet. Die Erfahrungen mit der Informations- und Kommunikations- sowie der Biotechnologie sprechen deutlich dafür.

So dringend erforderlich eine ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte auch sein mag, die Europäische Union darf darüber ihre genauso wichtigen und grundlegenden Zielvorstellungen, wie sie etwa in den Artikeln 136 und 137 des EG-Vertrags definiert werden, nicht vernachlässigen. Beides, Grundrechte und grundlegende Zielvorstellungen, sind integrale, eng verzahnte Komponenten eines einheitlichen Systems von Grundregeln, nach denen sich die Europäischen Union bei ihren Aktivitäten richten muß. Die Anwendung beider mag sich daher über verschiedene Mechanismen vollziehen. Beide Komponenten lassen sich trotzdem nicht voneinander trennen. Genau deshalb darf die beharrliche Forderung nach einer Anerkennung der Grundrechte nicht von der Notwendigkeit ablenken, die grundlegenden Zielvorstellungen der Union ebenso nachdrücklich zu verfolgen.

10. Form und Einordnung

Alle Rechte sollten in einen einzigen Text aufgenommen werden. Sowohl die derzeitige Verstreutheit über die Verträge, als auch die weit verbreiteten Verweisungen auf eine Vielzahl internationaler und supranationaler Quellen müssen aufgegeben werden, um das Maß an Klarheit sicherzustellen, das allein der fundamentalen Bedeutung dieser Rechte entspricht. Selbst wenn deshalb, wie im Fall der EMRK, eine beträchtliche Anzahl von Rechten bereits in einem bestimmten Dokument enthalten sind, müssen auch diese Rechte konkret aufgeführt werden.

Der Text, in dem die Grundrechte aufgezählt werden, sollte in einen besonderen Teil oder einen eigenen Titel der Verträge aufgenommen werden. Er sollte zudem an einer Stelle eingefügt werden, die der herausragenden Bedeutung der Grundrechte entspricht und unmißverständlich signalisiert, daß sich die Aktivitäten der Europäischen Union jederzeit und unter allen Umständen von der Verpflichtung leiten lassen müssen, diese Rechte zu respektieren.

V. Anhang

Mitglieder der Expertengruppe

- **Vorsitzender: Spiros SIMITIS**
Professor für Zivil- und Arbeitsrecht, Universität Frankfurt; Direktor der Forschungsstelle für Datenschutz, Universität Frankfurt
- **Christine BELL**
Direktorin des Centre for International and Comparative Human Rights Law, Queen's University Belfast
- **Lammy BETTEN**
Professorin für Europarecht; Direktorin des Centre for European Legal Studies, Universität Exeter
- **Jochen Abr. FROWEIN**
Professor für öffentliches Recht, Universität Heidelberg; Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht; ehemals Vize-Präsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte
- **Pirkko K. KOSKINEN**
Chemalige Professorin für Arbeitsrecht, Universität Lapland; stellvertretende Ombudsfrau von 1988 bis 1995
- **Lorenzo MARTIN RETORTILLO**
Professor für öffentliches Recht; ehemaliger Direktor des Instituto Complutense de derechos humanos, Complutense-Universität Madrid
- **Alessandro PIZZORUSSO**
Professor für Verfassungsrecht, Universität Pisa
- **Jean ROSSETTO**
Professor für öffentliches Recht; Leiter der GERCIE (Groupe d'études et de recherches sur la coopération internationale et européenne, Studien- und Forschungsgruppe für internationale und europäische Zusammenarbeit), Institut für Europarecht, Universität Tours