

ENTWURF DER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

fundamental.rights@consilium.eu.int

Brüssel, den 23. Mai 2000

CHARTE 4300/00

CONTRIB 172

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Betr.: Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Finden Sie bitte nachstehend eine Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), im Hinblick auf die Anhörung am 27. April 2000. ¹

¹ Dieser Text wurde nur in deutscher Sprache vorgelegt.

Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union

I. Vorbemerkungen

1. Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) begrüßt den Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, den Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union durch eine Charta zu verstärken, und verfolgt die Beratungen des mit der Erarbeitung beauftragten Konvents mit großer Aufmerksamkeit. Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland hat anlässlich ihrer Tagung im November 1999 in Leipzig einige Grundprinzipien formuliert, die für die Erarbeitung der Charta leitend sein sollten. Dieser Beschluss wurde dem Konvent bereits übermittelt und ist auf der Website des Rates zur Charta verfügbar.

Die Evangelische Kirche in Deutschland erwartet, dass die Charta dazu beitragen wird, der Union ein für Bürgerinnen und Bürger sichtbares politisches Fundament zu geben und die Rechtsgemeinschaft zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu stärken. Sie hält das Vorhaben zudem für dringlich, da die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ungeachtet Artikel 6 Abs. 2 des EU-Vertrages die supra-nationalen Institutionen der Europäischen Union zur Zeit nicht unmittelbar bindet, da die Europäische Union bzw. die Europäische Gemeinschaft dieser Konvention bisher nicht beigetreten ist bzw. beitreten konnte.

2. Grund- und Menschenrechte sowie Grundwerte sind Ausdruck von Wertüberzeugungen und Einstellungen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt eines Gemeinwesens wichtig sind und von denen die Erfüllung der staatlichen Aufgaben abhängt. Gerade der weltanschaulich neutrale Staat, der – wie es im Diktum des deutschen Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde heißt – von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann, ist darauf angewiesen, dass Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften Werte bilden und vermitteln. Die Evangelische Kirche in Deutschland nimmt daher die Gelegenheit gerne wahr, zur Erarbeitung der Charta Stellung zu nehmen. Sie möchte in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt lassen, dass einige Grundrechte, namentlich der Schutz der Menschenwürde, zum Kern der christlichen Tradition unserer europäischen Kultur gehören.

II. Zum Inhalt der Charta

1. Die Akzeptanz der geplanten Charta wird vermutlich erleichtert und gefördert, wenn sie sich im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten an den Artikeln 2 bis 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention orientiert. Gleichwohl muss auch hier der Fortentwicklung durch die Zusatzprotokolle sowie der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs ausreichend Rechnung getragen werden. Die Evangelische Kirche in Deutschland hält daher eine horizontale Klausel für unabdingbar, die sicherstellt, dass der durch die Charta vermittelte Schutz der Grund- und Menschenrechte jedenfalls nicht hinter dem durch die

EMRK einschließlich der zu ihr entwickelten Rechtsprechung zurückbleiben darf. Daneben ist die eigenständige Rechtsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, die Auswirkungen der Binnenmarktfreiheiten sowie die Ausprägungen von Grundrechten eigener Art wie beispielsweise die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben bei der Formulierung von Rechten gebührend zu berücksichtigen.

Da Artikel 6 EU-Vertrag sich bezüglich der Achtung der Menschenrechte nicht ausschließlich auf die EMRK, sondern darüber hinaus auf die „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ bezieht, erscheint es geboten, bei der Konzipierung der Charta auch die Verfassungskataloge der Mitgliedstaaten zu beachten. Dem Geist der Gemeinschaft und den Traditionen, die sich in der Geschichte der europäischen Integration herausgebildet haben, würde es nach kirchlicher Auffassung entsprechen, auch die Grundrechtskataloge der Verfassungen der EU-Beitrittskandidaten ergänzend zu Rate zu ziehen, um beispielsweise herauszufiltern, was sie zu den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten beitragen werden.

2. Die Evangelische Kirche in Deutschland ist der Auffassung, dass der Charta eine **Präambel** vorangeschickt werden sollte, in der neben einem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten auch Gemeinschaftsprinzipien als politische Handlungsziele der Union formuliert werden sollten. In Anlehnung an Artikel 6 Abs. 1 EU-Vertrag sollten Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für die Entfaltung föderaler, sozialer und kultureller Prinzipien unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität festgehalten werden.

3. Zu den bereits vorliegenden Artikelvorschlägen des Präsidiums sind folgende Anmerkungen zu machen:

Artikel 1. Würde des Menschen

Die Evangelische Kirche in Deutschland schlägt vor, diesen Artikel anders als im Dokument CONVENT 13, COR 1 folgendermaßen zu formulieren:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller öffentlichen Gewalt, soweit sie durch die Europäische Union ausgeübt wird.“

Artikel 13. Familienleben

Der Artikel sollte die Überschrift Ehe und Familie erhalten und wie folgt lauten:

- (1) Jeder hat das Recht auf Achtung seines Familienlebens.
- (2) Männer und Frauen haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung des Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.
- (3) Der Schutz der Familie und ihre rechtliche, wirtschaftliche und soziale Förderung werden gewährleistet.

Aus kirchlicher Sicht ist eine derartige Formulierung geboten, um klarzustellen, dass eine Ehe nur zwischen zwei Personen verschiedenen Geschlechts geschlossen werden kann. Die Förderung der Familie ist nach kirchlicher Auffassung in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten. Dieser Anknüpfungspunkt bei den Mitgliedstaaten stellt auch in Zukunft sich verändernde gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen im Blick auf Ehe und Familie sicher.

Artikel 14. Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Um sicherzustellen, dass auch die korporative Religionsfreiheit gewährleistet ist, wird in Abänderung der Formulierung in Dokument CONVENT 13 folgender Text vorgeschlagen:

Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Religions- und Gewissensfreiheit. Die Religionsfreiheit schließt das öffentliche und private, individuelle und gemeinschaftliche Bekenntnis sowie das Recht von Kirchen und Religionsgemeinschaften zur Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten ein.

Durch das Handeln der Union ist nicht nur der einzelne in der Ausübung seiner Grundrechte betroffen, sondern auch Körperschaften im Bereich der Religion, insbesondere Kirchen und verfasste Religionsgemeinschaften. Die Menschenrechtskommission des Europarates hat in ihrer Spruchpraxis der letzten Jahre zunehmend Kirchen oder Religionsgemeinschaften eine Berufung auf Artikel 9 EMRK aus eigenem Recht und nicht nur stellvertretend für ihre Mitglieder zugesprochen und damit grundsätzlich die Rechtsträgerschaft einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft nach Artikel 9 anerkannt. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist es angezeigt, diese Spruchpraxis in der Formulierung von Artikel 14 aufzunehmen.

Des Weiteren ist die Union durch die Erklärung zum Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften zum Vertrag von Amsterdam (Erklärung Nr. 11) gehalten, den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, zu achten und nicht zu beeinträchtigen. Gleiches gilt für Weltanschauungsgemeinschaften.

Die Organisationsformen von Kirchen und Religionsgemeinschaften und ihr jeweiliges Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ist in der Union sehr unterschiedlich. Teilweise ist es mit Verfassungsrang ausgestattet oder durch Konkordate und Staatskirchenverträge ausgestaltet. Viele Kirchen und Religionsgemeinschaften genießen ein hohes Maß an Autonomie bei der Regelung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten. Die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechtes ist angesichts dieser Vielfalt ebenso unterschiedlich. Zudem ist die Anerkennungspraxis neuer religiöser und quasireligiöser Gemeinschaften von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr uneinheitlich. Aus diesen Gründen ist es unverzichtbar, in die Charta einen Bezug auf die Rechtslage in den Mitgliedstaaten als Schranke für das Handeln der Union aufzunehmen. Eine Anknüpfung an innerstaatliches Recht steht zudem in Parallele zur Regelung des Entwurfs für Artikel 13 Abs. 2 zum Familienleben. Da das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt ist, muss auch hier die Charta eine Anknüpfung an innerstaatliches Recht der Mitgliedstaaten vornehmen.

Wirtschaftliche und soziale Rechte

Da die europäische Sozialordnung auch eine Ausprägung der christlichen Tradition Europas ist, hält die Evangelische Kirche in Deutschland es für wichtig, dass die Charta **Bestimmungen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten** enthält, die so formuliert werden, dass sie keine Probleme der Justitiabilität aufwerfen und zur richterlichen Überprüfung im Individualbeschwerdeverfahren geeignet sind. Daher ist bei elementaren Mindestschutzforderungen, wie sie z.B. im Rahmen der ILO und des UN-Sozialpaktes enthalten sind, an eine Aufnahme in die Charta zu denken, insbesondere, soweit die Mitgliedstaaten ihnen beigetreten sind und diese in allen EU-Staaten verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich gewährleistet sind.

Der Beschluss des Europäischen Rates von Köln hat die Europäische Sozialcharta ausdrücklich als Referenzdokument für die Erarbeitung der Charta genannt. Hiermit sind jedoch unbestreitbar eine Reihe von Problemen, z.B. die unterschiedliche Verbindlichkeit gegenüber den Signatarstaaten sowie der ggfs. rasche Wandel von Einzelbestimmungen verbunden, die in den Beratungen dieses Kapitels der Charta auch im Konvent bereits angesprochen worden sind. Letztlich wird am Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte die Problematik einer Ausgestaltung der Rechte als Menschenrechte – von der grundsätzlich ausgegangen werden sollte - bzw. als EU-Bürgerrechte besonders deutlich.

Statt konkreter Artikelvorschläge möchte die Evangelische Kirche in Deutschland auf folgende Herausforderungen hinweisen, die bei der Beratung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten beachtlich sind:

- Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit
- Stärkung der Selbstverantwortung des Menschen einerseits, damit der Sozialstaat nicht durch ein Übermaß an Ansprüchen überfordert wird, und Verpflichtung zur Hilfe für diejenigen, die sich aus eigener Kraft nicht helfen können, andererseits,
- Verstärkung der Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote z.B. für Niedrigqualifizierte
- Ausbau der Rechte Behinderter
- Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut
- Verantwortung der Industrieländer für die weltweite Entwicklung.

III. Zum Geltungsbereich der Charta

Ungeachtet der offenen Frage, ob die Charta durch eine Implementierung in das Vertragswerk unmittelbare Rechtsverbindlichkeit erlangen wird, sollte dieses Ziel bei ihrer Formulierung durchgängig bedacht werden, damit eine Einfügung in das Vertragswerk ohne große textliche Änderungen möglich wird.

Bislang noch nicht hinreichend deutlich ist die Formulierung der horizontalen Bestimmungen bzw. der Schranken der in der Charta verankerten Grund- und Menschenrechte. Die Evangelische Kirche in Deutschland möchte zu folgenden Aspekten konkrete Vorschläge machen:

Träger von Grundrechten

Als Träger von Grundrechten kommen in erster Linie natürliche Personen in Betracht, in einem gewissen Umfang jedoch auch juristische Personen. Hierzu wird folgender Formulierungsvorschlag unterbreitet:

Die in der Charta aufgeführten Grundrechte gelten für natürliche und für juristische Personen sowie für sonstige Vereinigungen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

Bindungswirkung und Schutzniveau

Zur Bindungswirkung wird folgender Vorschlag gemacht:

Die in dieser Charta enthaltenen Grundrechte binden die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten, soweit sie Gemeinschaftsrecht vollziehen. Keine Bestimmung dieser Charta darf als Einschränkung des Schutzes ausgelegt werden, der durch die Europäische Menschenrechtskonvention in der Auslegung durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof gewährt wird.

Konkurrierende Kontrollmechanismen

Es scheint dringend geboten zu verhindern, dass es in der Konsequenz der Grundrechtecharta zu konkurrierenden Kontrollmechanismen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof kommt. Die vom Generalsekretär des Europarates Dr. Walter Schwimmer angeregte Regelung, die es dem EuGH erlauben würde, Auslegungsfragen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorzulegen, erscheint unter diesem Gesichtspunkt sehr erwägenswert (vgl. Walter Schwimmer, Einheit – auch in den Menschenrechten, FAZ vom 14. März 2000, S. 12).

Brüssel, den 10. April 2000

Heidrun Tempel
Oberkirchenrätin
Leiterin des Büros

Für Rückfragen:

Außenstelle des Bevollmächtigten des Rates
der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
und der Europäischen Union
Blvd. Charlemagne 28
1000 Bruxelles
Tel: (02) 230.16.39
Fax: (02) 280.01.08
E-Mail: ekd.bruessel@village.uunet.be
