

Die familiäre Lebenseinheit ist für das europäische Gesellschaftsmodell konstitutiv

# Grundrechte-Charta der EU

**Max Wingen**

Auf dem Weg zu einer inzwischen vielfältig und nachhaltig befürworteten verfassungsmäßigen Grundlage der Europäischen Union stellt die Schaffung einer Grundrechte-Charta einen wichtigen Zwischenschritt dar. Dafür sind inzwischen die offiziellen Vorarbeiten in Gang gekommen. Die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung eines Textes der Charta, deren Entwurf schon bis zum Ende des Jahres vorliegen soll, liegt, unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Roman Herzog, bei einem Ausschuss, dem je ein Beauftragter der Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsidenten der EU-Kommission, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und je zwei Vertreter der nationalen Parlamente angehören.

Unter den schwierigen Fragen, die eine solche Grundrechte-Charta aufwirft, sei hier nur die bisher noch wenig erörterte Frage nach der Berücksichtigung der Lebensordnung Familie in einem solchen Grundrechtekatalog aufgegriffen. Die konstitutiv zum europäischen Gesellschaftsmodell gehörende Familie mit ihren unersetzbaren, freilich weithin im Verborgenen erbrachten Vor-Leistungen für geordnetes gesellschaftliches Zusammenleben darf nicht zum „vergessenen“ Leistungsträger mit An-

spruchsrechten auch gegenüber dem „Staatenverbund“ auf der supranationalen Ebene werden. Den breiteren Hintergrund für die damit bezeichnete familienpolitische Grundsatzfrage gibt die soziale Dimension der EU ab, die sich letztlich mit dem Aspekt der Sozialstaatlichkeit auch in der Fassung der Grundrechte-Charta niederschlagen muss. Darüber gilt es rechtzeitig nachzudenken, damit nicht der, der zu spät kommt, von der Entwicklung bestraft wird.

## **Abwehr- und Mitwirkungsrechte**

Für eine Antwort auf die Frage nach der Berücksichtigung der Familie in einer Grundrechte-Charta der EU erscheint es vorweg notwendig, sich kurz die unterschiedlichen Arten von „Grundrechten“ zu vergegenwärtigen, die hier zur Debatte stehen. Grundsätzlich lassen sich drei menschenrechtliche Grundformen unterscheiden, die ihrem intentionalen Kern nach gleichermaßen vom Gedanken der Personenwürde her bestimmt sind (F. X. Kaufmann, 1999, unter Hinweis auf T. H. Marshal, 1992): individuelle („liberale“) Freiheitsrechte, politische Mitwirkungsrechte (oft auch so genannte „Bürgerrechte“) und soziale Anspruchsrechte.

In allen drei Feldern steht – wenn auch in unterschiedlichem Grad – der Familienaspekt zur Diskussion.

Zu den individuellen (bürgerlichen) Freiheitsrechten gehören die klassischen Abwehrrechte gegenüber der öffentlichen Gewalt, gegenüber staatlichem Handeln, aber in der EU auch gegenüber Handeln im „Staatenverbund“. Hier haben auch die Abwehrrechte der Familie gegenüber dem Staat zum Schutz der (relativen) Familienautonomie ihren Platz, wie sie in Artikel 6 der deutschen Verfassung ihren Niederschlag gefunden haben. Wo es um den Schutz von Freiheit und Eigentum geht, ist neben der Institution des Privateigentums auch an eine institutionelle Garantie für die Lebensordnung Familie zu denken (ähnlich wiederum wie in Artikel 6 Grundgesetz enthalten). Auch aus der allgemeinen Gleichheitsgarantie ergibt sich bei näherem Zusehen ein familienbezogener Aspekt, wo es sich zum Beispiel um die Gleichbehandlung von Männern und Frauen (nicht nur in der Erwerbswelt!) handelt oder um die Bemessung sozialer Leistungen an Familien. Insbesondere müssen wohl insoweit Rechte, wie sie sich aus Artikel 6 Grundgesetz ergeben und deren Verletzung mit einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht gerügt werden kann, in die Charta Eingang finden.

Bei der Gruppe der politischen Mitwirkungsrechte wird im Allgemeinen vorwiegend an die „klassischen“ Sozialpartner gedacht, auf die auf der EU-Ebene der so genannte „soziale Dialog“ besonders ausgerichtet ist, so dann aber auch an den so genannten „Dritten Sektor“, wie er in Deutschland in den Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege besonders ausgeprägt ist. Gleichwohl verdient hier EU-weit auch die in einem verbandlichen Zusammenschluss institutiona-

lisierte Vertretung von Familienbelangen Beachtung, wie sie insbesondere durch spezielle Familienorganisationen zu leisten versucht wird. Deren Einbindung in den Prozess der politischen Meinungsbildung auf EU-Ebene lässt bisher freilich noch sehr zu wünschen übrig. In dem vorgeschlagenen Konsultationsverfahren bei der Erarbeitung des Katalogs von (bürgerlichen und sozialen) Rechten sollten bei der Einbeziehung von für die Mitgliedstaaten jeweils repräsentativen Nicht-Regierungsorganisationen die EU-weit arbeitenden Familienorganisationen als besonders ausgewiesene Sprecher für Familienbelange nicht übersehen werden.

---

### **Anspruchsrechte**

---

Von besonderem familienpolitischen Interesse sind die so genannten sozialen Anspruchsrechte; hier wird auch von „sozialen Grundrechten“ gesprochen. Sie sind weit hin Voraussetzungen dafür, dass von den staatsbürgerlichen Rechten überhaupt erst Gebrauch gemacht werden kann. Bürgerliche Freiheitsrechte haben zwar nach wie vor ihre große Bedeutung, aber unter den unverkennbaren Tendenzen einer eher rückläufigen Steuerungsmacht des Staates bei einer wachsenden Globalisierung des Wirtschaftsprozesses wird der Schutz des Einzelnen in seiner personalen (und das heißt auch familialen) Existenz vor einer Vorherrschaft der Ökonomie ebenso wichtig. Hier dürfen nicht ökonomische Zwänge und Gesetzmäßigkeiten zu einer Ökonomisierung von Lebensbereichen führen, in die sie nicht hineingehören, und nicht durch ein „Überwuchern“ der ökonomischen Denkweise die nicht ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Grundlagen des menschlichen Zusammenlebens elemen-

tar gefährden. Einer Entfaltung auch sozialer Grundrechte kommt hier nicht zuletzt die Funktion zu, einer solchen Ausuferung eines Denkens in rein ökonomischen Kategorien entgegenzuwirken, damit nicht die Notwendigkeit von (Markt-)Leistung und Wettbewerb zum alleinigen und zentralen Beweggrund menschlichen Miteinanders wird. Umso wichtiger erscheint, dass sich die Elemente der Sozialstaatlichkeit in dem wirtschafts- und sozialordnungspolitischen Rahmen mit seinen gesellschaftlichen Institutionen und Regeln niederschlagen.

Bei den sozialen Grundrechten können noch wiederum zwei Gruppen unterschieden werden (wie B. Schulte in *caritas*, 5/1999, festgehalten hat), nämlich einmal soziale Grundrechte, die als soziale Staatszielbestimmungen oder auch „nur“ als bloße Programmsätze eine Orientierung für staatliches Handeln geben sollen und auch nicht individuell einklagbar sind, und zum anderen soziale Grundrechte im Sinne von subjektiv-öffentlichen individuellen Leistungsansprüchen, die auch individuell einklagbar sind. Als ein solches justiziables soziales Grundrecht könnte zum Beispiel ein Anspruch auf das sozial-kulturelle Existenzminimum angesehen werden, der sich in Deutschland aus Artikel 1 Grundgesetz ableiten lässt.

---

### **Frage der Zuständigkeit**

---

Eine wichtige Rolle wird für einen EU-Grundrechtekatalog immer die Frage spielen, inwieweit solche Rechte die Zuständigkeit der EU berühren. Von ausgesprochenen Kritikern einer Grundrechte-Charta der EU überhaupt wird ohnehin befürchtet, aus einer (etwa anschließend sogar noch in die Gemeinschaftsverträge aufgenommenen) Charta und einer Zuständigkeit der EU für

den Schutz und die Förderung einzelner Grundrechte könnte eine Rechtfertigung für ein Tätigwerden der EU über ihre im EG-Vertrag ausdrücklich ausgewiesenen Zuständigkeiten hinaus abgeleitet werden. Hierzu ist indessen festzuhalten, dass durchweg nicht an eine Erweiterung der EU-Zuständigkeiten gedacht wird. Deshalb ist auch der Grundrechtsstandard eines einzelnen Mitgliedstaates nicht für die EU mit ihren nur begrenzten Aufgaben einfach übertragbar. Im Blick auf Familie und Familienpolitik, die expressis verbis bekanntlich in den Gemeinschaftsverträgen gar nicht vorkommen, wird an dieser Stelle deutlich, wie wichtig es ist, Familienpolitik von vornherein als gesellschaftliche „Querschnittspolitik“ zu verstehen, die auch innerhalb der Zuständigkeitsfelder der EU ihren Platz hat und die Gemeinschaftspolitik ebenso in die Pflicht nimmt wie die Mitgliedstaaten (was bisher leider nicht seinen Niederschlag zum Beispiel durch eine in Artikel 3 EG-Vertrag ausdrücklich festgeschriebene familienbezogene „Rücksichtnahmeverpflichtung“ gefunden hat).

---

### **Schutz sozialer Rechte**

---

Im deutschen Grundgesetz finden sich keine förmlichen sozialen Grundrechte (im Unterschied zu Landesverfassungen), wohl aber konkretisieren vor allem die sozialen Rechte des Sozialgesetzbuchs (1. Buch), die allerdings ebenfalls keine unmittelbaren Rechtsansprüche der Bürger auf die diesen Rechten zuzuordnenden Sozialleistungen verbürgen, das Sozialstaatsprinzip und mittelbar auch eine durch Auslegung und Rechtsfortbildung entfaltete „Sozialgrundrechtlichkeit“ (B. Schulte), von der an Stelle der nicht spezifisch sozialen Grundrechte des Grundgesetzes gesprochen wer-

den könnte. Auch nicht als explizit soziale Grundrechte anzusprechende Verfassungsbestimmungen können eine sozialstaatliche Dimension haben, wie zum Beispiel der Artikel 6 Grundgesetz, aus dem sich unter anderem eine verfassungsrechtliche Vorgabe für Familienförderleistungen ergibt; denn er enthält nicht nur eine institutionelle Garantie für die Lebensordnung Familie, sondern begründet auch einen aktiven, fördernden Schutz der Familie, was vom Bundesverfassungsgericht vielfältig ausformuliert worden ist.

Ein Grundproblem des Rückgriffs auch auf soziale Grundrechte besteht freilich darin, bei ihrer Einfügung in die Struktur wirtschaftlich relevanter (absoluter) Verfügungsrechte zu vermeiden, dass dadurch der wirtschaftliche Fortschritt behindert wird, der wiederum ihre Einlösung in der Regel im Grunde erst ermöglicht (worauf zum Beispiel noch jüngst in dem neuen *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Band 2, *Ethik wirtschaftlicher Ordnungen*, von H. Sautter hingewiesen wird). Hier müssen deshalb die durch den unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand bedingten unterschiedlichen Möglichkeiten zum Schutz sozialer Menschenrechte berücksichtigt werden. Dies verbietet im Übrigen auch eine Vereinheitlichung sozialpolitischer Normen zwischen unterschiedlichen Volkswirtschaften, bevor die dafür erforderlichen Voraussetzungen geschaffen sind. Auch diesen Zusammenhang gilt es bei der Ausformung sozialstaatlicher Normierungen in einem Grundrechtekatalog mit zu berücksichtigen.

---

### **EU als Wertegemeinschaft**

---

Gleichwohl kommen grundsätzlich soziale Grundrechte – wie sie etwa auch in der Eu-

ropäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind – für die Grundrechte-Charta der EU in Betracht. Dabei erscheint es besonders wichtig, die EU als Wertegemeinschaft zu sehen, in der die gemeinsamen Werte als Grundlage gemeinsamen Handelns deutlich herausgestellt werden. In der einschlägigen Diskussion werden hier indessen Einschränkungen deutlich, die auch familienpolitisch Aufmerksamkeit verdienen. So sollten solche Rechte zum Beispiel nach Auffassung des Europäischen Rates nur aufgenommen werden, sofern sie nicht lediglich Ziele für das Handeln der Union begründen. Daraus ist bereits geschlossen worden, Programmsätze, Zielbestimmungen und Handlungsaufträge, die für die Bürger keine durchsetzbaren Rechte darstellen, würden keinen Eingang in eine solche Charta finden.

---

### **Sozialstaatsbezug**

---

Diese Frage sollte indessen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der „Schaffung von Klarheit“ gesehen werden; wichtig erscheint in jedem Falle auch die grundsätzliche Verankerung des Sozialstaatsbezugs. Wenn eine künftige verfassungsmäßige Grundlage für die Gemeinschaft, auf die hin eine Grundrechte-Charta zu konzipieren sein wird, mehr sein soll als ein Organisationsstatut der Gemeinschaft mit Regelung des Verhältnisses der einzelnen Organe der Gemeinschaft und ihrer Kompetenzabgrenzung gegenüber den Mitgliedstaaten, dann müssen – bei allen Unterschiedlichkeiten, die sich gegenwärtig hinsichtlich der „Grundrechte“ in den einzelnen Staats- und Rechtsordnungen finden – auch grundrechtliche Positionen sowie werbesetzte Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft, und

zwar nicht nur im Wirtschaftsleben, widergespiegelt werden. Eine Orientierung an den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten dürfte hier zwar hilfreich sein, aber allein nicht ausreichen. Es geht eben nicht nur um eine institutionelle Sicherung der Freiheitsrechte, sondern auch um eine Verankerung der Sozialstaatlichkeit mit Rechten auf gesellschaftliche Teilhabe wie zum Beispiel Gewährleistung des existenznotwendigen Lebensbedarfs des Einzelnen und seiner Familie. Nun könnte noch kritisch eingewendet werden, eine Berücksichtigung der Familie in einer Grundrechte-Charta (wie auch in einer späteren verfassungsmäßigen Ordnung der Gemeinschaft) sei deshalb nicht möglich, weil über das Verständnis von Familie kaum eine Verständigung zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft herbeizuführen sei.

---

### **Soziale Funktion der Familie**

---

Die Legitimationsgrundlage für eine ausdrückliche Berücksichtigung der Familie ist sicherlich nicht ohne weiteres konsensfähig, aber bei näherem Nachdenken zu gewinnen. In dem durch einen erheblichen Wertpluralismus gekennzeichneten Europa mit auch deutlich unterschiedlichen kulturellen Hintergründen der einzelnen Länder sollten nicht eigentlich spezifische, unter Umständen betont weltanschaulich geprägte Wertpositionen und daraus entstehende Wertschätzungen der Familie – vielleicht sogar in ganz bestimmten äußeren Erscheinungsformen – maßgebend sein. Zentrale Legitimationsgrundlage sollte hier die soziale Funktion sein, die die Familien für die (europäische) Gesellschaft und die Grundlagen des Sozialstaates besitzen; das heißt, es ist vornehmlich darauf ab-

zustellen, diese gesellschaftliche Funktion (in ihren hier nicht näher zu erörternden Ausfächerungen) und die Leistungsfähigkeit von Familien zu stärken. Es geht um nicht mehr, aber auch um nicht weniger als den Schutz und die Förderung insbesondere jener Strukturbedingungen von Familie, auf deren Erhalt mit Blick auf die volle Breite des möglichen, wenn auch nicht immer ausgefüllten familialen Leistungsspektrums auch die größere europäische Gemeinschaft angewiesen bleibt. Die Familien ihrerseits brauchen (auch in einem Katalog sozialer Anspruchsrechte und in einem anschließenden Verfassungsvertrag zu verankernde) Absicherungen von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen, die insbesondere für junge Paare eine größere Chancengleichheit für die Verwirklichung von Lebensentwürfen mit (auch mehreren) Kindern in unseren weithin „markzentrierten“ Gesellschaften gewährleisten. Nur so lassen sich auch verhängnisvolle Spaltungstendenzen zwischen einem Familiensektor und einem Nicht-Familiensektor in unseren europäischen Gesellschaften auf die Dauer vermeiden.

Wie immer auch eine Grundrechte-Charta der EU im Einzelnen ausgestaltet sein wird und darin auch soziale Grundrechte ihren Niederschlag finden werden, eines sollte unstrittig sein: Ein besonderer Schutz der für das europäische Gesellschaftsmodell konstitutiven Lebenseinheit Familie sollte darin, als zum gemeinsamen Grundrechtsbestand gehörend, den der gesellschaftlichen Bedeutung der Familie angemessenen Platz finden – und dies möglichst „hochrangig“ unter den Grundrechten und nicht nur innerhalb allgemeiner Grundsätze und sozialer Zielbestimmungen oder gar lediglich unverbindlicher Programmsätze, de-

ren Aufnahme in eine solche Charta ohne hin zweifelhaft ist.

Es bleibt daran zu erinnern, dass schon eine zur Vorbereitung von Amsterdam eingesetzte Kommission („Comité des Sages“) seinerzeit in ihrem Bericht vorgeschlagen hat, in eine auf mittlere Sicht auszuarbeitende umfassende europäische *Bill of Rights* unter anderem ein Recht auf Schutz der Familie aufzunehmen. Damit würde dann der Schutz der Familie als soziale Zielbestimmung (mit anderen als „Rechte“ formulierten sozialen Zielbestimmungen wie Recht auf soziale Sicherheit) verankert.

### **Größtmögliche Verbindlichkeit**

Ziel sollte es freilich bleiben, entsprechend etwa dem Artikel 6 Grundgesetz ein solches „Recht“ nicht als bloßen mehr oder minder unverbindlichen Programmsatz anzulegen. Bereits vor einigen Jahren vorgelegte Vorschläge, Artikel 117 EG-Vertrag durch eine neue Vorschrift zu ersetzen, die auch einen Rahmen für soziale Grundrechte schaffen und ein Bekenntnis zu gemeinsamen sozialen und politischen Grundwerten (dort auch als Grundrechte oder Grundprinzipien angesprochen) enthalten soll, verdeutlichen, wie weit die gedanklichen Vorklä-

rungen für eine Reihe von Politikfeldern bereits gediehen sind. Umso dringlicher erscheint es aus familienpolitischer Sicht, im nationalen und besonders im inter- und supranationalen Diskurs darüber nachzudenken (und entsprechende Vorschläge in die längst laufende Diskussion einzubringen), auf welche konkrete Verankerung der grundlegenden Rechte der Lebenseinheit Familie in einem Grundrechtekatalog für die EU hinzuwirken ist. Dies sollte möglichst über eine reine soziale Zielbestimmung oder gar nur einen bloßen Programmsatz hinausreichen.

Der frühere Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof hat unlängst (*Stimmen der Zeit*, 8/1999) eindrücklich herausgearbeitet, dass ohne Familien der Rechtsstaat seine Freiheitlichkeit nicht bewahren könnte und der Sozialstaat seine Leistungskraft überfordern würde, die Familie also eine Bedingung der Freiheitlichkeit ist und die Verbindung herstellt zwischen Freiheitsvoraussetzung und individuellem freiheitlichen Handeln. Wenn man von dieser Einsicht ausgeht, dann kann die Notwendigkeit einer angemessenen Berücksichtigung der Familie in der Grundrechte-Charta der EU kaum zweifelhaft sein, im Grunde ist sie von zwingender Evidenz. *Videant consules!*

### **Autos statt Kinder**

„Paul Kirchhof und Heinrich Sudmann als Vertreter des Bundesfamilienministeriums sowie die Geschäftsführerin des Wiesbadener Caritasverbandes, Barbara Handke, wiesen auf die bedrohliche demographische Entwicklung in der Bundesrepublik hin. In Wiesbaden beispielsweise gibt es nach Angaben Handkes nur noch in einem Fünftel der Haushalte Kinder. Hingegen beläuft sich das Verhältnis von Autos zu Kindern in der Stadt auf fünf zu eins. Es gebe eine ‚strukturelle Rücksichtslosigkeit‘ gegenüber Familien.“

(Meldung der Katholischen Nachrichten-Agentur vom 10. Mai 2000)