

Zur Charta der
Grundrechte

Kompetenzfülle der Europäischen Union

Hans H. Klein

Die zahlreichen seit der Gründung der Montanunion im Jahr 1951 erfolgten Entwicklungen des europäischen Integrationsprozesses sind stets, wie es in der Präambel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV) heißt, in dem Bestreben erfolgt, „an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“.

Über eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft ist die Europäische Union (EU) längst hinausgewachsen. Die Mitgliedstaaten haben ihr – genauer: den Europäischen Gemeinschaften – eine Fülle von Hoheitsrechten zur Ausübung übertragen, um die in Artikel 2 des Vertrages über die EU (EUV) bezeichneten Ziele wirksam verfolgen zu können. Diese Ziele sind ungeachtet ihrer elementar politischen Finalität primär noch immer wirtschaftlicher Art. Aber zu ihnen gehören auch die Behauptung einer Identität der Union auf internationaler Ebene (Artikel 2, 2. Spiegelstrich, EUV) und etwa noch die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes.

Die fortschreitende Integration hat ihre Ursache naturgemäß nicht nur in jener politischen Motivation, die den Frieden unter den ehemals verfeindeten europäischen Völkern sichern soll. Neben sie ist längst die die Entwicklung weiter vorantreibende Erkenntnis getreten, dass die Selbstbehauptung der Staaten im Zeitalter der Globalisierung eine enge Kooperation zwischen ihnen notwendig macht.

Enge Kooperation

Eine solche Kooperation findet auf vielfältige Weise und in vielfältigen Formen statt. Die Zahl der internationalen Organisationen als Form institutionalisierter Zusammenarbeit einer Mehrzahl von Staaten ist nach dem Zweiten Weltkrieg sprunghaft angestiegen; es gibt heute mehr solcher internationaler Organisationen als Staaten. Die Welt der Staaten, so ist kürzlich festgestellt worden, befindet sich insgesamt in einem Prozess der Konstitutionalisierung (J. A. Frowein). Das Völkerrecht wird nicht mehr nur als ein auf dem Willen der Staaten aufbauendes Koordinationssystem gesehen. Es beginnt, Interessen der Staatengemeinschaft als solcher anzuerkennen und Mechanismen zu ihrer Durchsetzung herzorzubringen.

Bisher einzigartig und ohne Vorbild, aber durchaus vorbildhaft und außerordentlich attraktiv für viele noch Außenstehende hat sich die EU als ein Verbund von Staaten gebildet, der, von den Mitgliedstaaten mit eigener Hoheitsgewalt ausgestattet, eine Fülle von Kompetenzen

besitzt, die – jedenfalls zum größten Teil – nach der Überzeugung ihrer Mitglieder von der Staatengemeinschaft wirksamer wahrgenommen werden können, als es jedem einzelnen Mitglied möglich wäre. Früher als notwendige Elemente souveräner Staatlichkeit geltende Zuständigkeiten – zuletzt vor allem die Zuständigkeit für die Währungspolitik – sind auf die Gemeinschaft übertragen worden. Sie verfügt zwar nicht über Souveränität (Kompetenz-Kompetenz), vielmehr gilt für sie, solange der Staatenverbund als solcher Bestand hat, das Prinzip der konkreten Einzelermächtigung (Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft – EGV). Der Europäische Gerichtshof (EuGH), der nicht im Verdacht steht, den Prozess der Integration behindern zu wollen, hat mit der durch Urteil vom 5. Oktober 2000 erfolgten Nichtigerklärung der Tabakwerbe-Richtlinie die Wichtigkeit dieses Prinzips nachhaltig unterstrichen.

Aber das Festhalten an diesem Prinzip darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU eine Vielzahl von Befugnissen, insbesondere zum Erlass von Rechtsnormen, besitzt, von denen viele nicht gegenständlich bestimmt, sondern zielgerichtet sind und deshalb auf Gebiete übergreifen können, die an sich nicht zum Kompetenzbereich der Gemeinschaft gehören. Auch dies ist dem deutschen Publikum kürzlich in der Rechtssache Tanja Kreil gegen Bundesrepublik Deutschland durch das Urteil des EuGH vom 11. Januar 2000 deutlich vor Augen gestellt worden. Mit diesem Urteil hat der Gerichtshof bekanntlich entschieden, dass Frauen nicht allgemein vom Dienst an der Waffe in der Bundeswehr ausgeschlossen werden dürfen.

Abnehmende Steuerungskraft der nationalen Verfassung

Die – gängig als supranational bezeichnete – Hoheitsgewalt der Europäischen Gemeinschaften wirkt unmittelbar auf

die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten ein. Das Gemeinschaftsrecht hat grundsätzlich Anwendungsvorrang vor nationalem Recht jeder Rangstufe. Es verpflichtet den nationalen Gesetzgeber zu einer seinen Vorgaben entsprechenden Normsetzung oder gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Die Steuerungskraft des nationalen Verfassungsrechtes schwindet deshalb in dem Maße, in dem europäisches Recht an die Stelle des nationalen Rechtes tritt oder dieses Recht inhaltlich determiniert – jedenfalls soweit und solange die Verfassungsstruktur des vereinten Europa den „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz). Die nationale Verfassung, für Deutschland also das Grundgesetz, ist deshalb, sieht man von ihren unveränderlichen Kerngehalten ab, längst nicht mehr das *paramount law of the land*, als welches sie die Staatsrechtslehre lange zu sehen gewohnt war.

Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Entwicklung zunächst hinhalrenden Widerstand entgegengesetzt. Es hat in seiner Solange-I-Entscheidung vom 25. Mai 1974 für sich die Befugnis reklamiert, Vorschriften des Gemeinschaftsrechtes am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen, „solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist“.

Zwölf Jahre danach folgte „Solange II“: Das Bundesverfassungsgericht erklärte nun, seine Gerichtsbarkeit über abgeleitetes (sekundäres) Gemeinschaftsrecht so lange nicht ausüben zu wollen, als „die

Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt...“. Das Gericht begründete diese Kehrtwende damit, dass mittlerweile im Hoheitsbereich der Gemeinschaften, insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH, ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, welches nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im Wesentlichen gleichkomme.

Aus dieser Rechtsprechung folgt: Aus der vom Bundesverfassungsgericht verbindlich interpretierten Sicht des deutschen Verfassungsrechtes bedeutete die Öffnung der deutschen Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit des vom Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzten Rechtes innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets nicht, dass grundrechtlicher Schutz gegenüber diesem Recht nicht oder nur auf einem im Vergleich zum Grundgesetz wesentlich niedrigeren Niveau zu gewährleisten sei. Sobald aber sichergestellt war, dass das europäische Primärrecht diesen Schutz selbst zu übernehmen in der Lage war, konnte eine Prüfung von abgeleiteten Gemeinschaftsrecht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes unterbleiben.

Grundrechtsschutz auf Unionsebene

Der Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene ist vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt worden. Es handelt sich um Richterrecht, das der Gerichtshof auf der Grundlage der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten „gefunden“

hat, ausgehend von der Überzeugung, dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechtes gehörten, deren Wahrung er zu sichern habe. Aus diesem fallweisen Werdegang der europäischen Grundrechtsordnung ergibt sich, dass die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene insofern lückenhaft ist, als bestimmte vom Grundgesetz anerkannte Grundrechte bisher nicht Gegenstand der Entscheidungsfindung des EuGH waren.

Spätestens seit dem In-Kraft-Treten des EUV hat die Anerkennung der Grundrechte auch im Vertragsrecht eine Grundlage. Artikel 6 Absatz 2 EUV bestimmt, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes ergeben. Die bei den Mitgliedstaaten ruhende „verfassunggebende Gewalt“ der EU hat damit die Grundrecht-Rechtsprechung des EuGH rezipiert und positiviert.

Auf dieser Grundlage bilden die nationalen Verfassungen und die EMRK (aber auch die sonstigen internationalen Menschenrechtsinstrumente) für den EuGH diejenigen Rechtserkenntnisquellen, aus denen er rechtsvergleichend unter Berücksichtigung spezifischer Gemeinschaftsinteressen autonom Gemeinschaftsgrundrechte herleitet. Insbesondere zur EMRK ist anzumerken, dass der EuGH sich nicht an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg gebunden sieht, sie aber wohl zur Kenntnis nimmt und sich nicht selten an ihr orientiert. Daran tut er gut, denn die Mitgliedstaaten der EU sind auch Mitgliedstaaten des Europarates, also, soweit nicht Vorbehalte greifen, an die EMRK gebunden. Nach der Rechtsprechung des EGMR

(vgl. zum Beispiel Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1999, Seite 200, Matthews) bleiben die Vertragsstaaten der EMRK nämlich auch nach der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen wie die Europäischen Gemeinschaften für die Gewährleistung der in der EMRK verbürgten Grundrechte verantwortlich. Bliebe also der Grundrechtsschutz des Gemeinschaftsrechtes hinter dem der EMRK zurück, gerieten die Mitgliedstaaten der EU in einen Loyalitätskonflikt: Sie verstießen, indem sie bindendes Gemeinschaftsrecht anwendeten, gegen die EMRK. Die Menschenrechtsbeschwerde der in Bremen ansässigen Senator Lines GmbH, mit der sie sich nach erfolglos gebliebenem Appell an das Europäische Gericht erster Instanz und an den EuGH gegen einen Bußgeldbescheid der Europäischen Kommission wendet und eine Verletzung von Artikel 6 und 13 (Recht auf faires Verfahren und Recht auf effektiven Rechtsschutz) EMRK durch die 15 Mitgliedstaaten der EU rügt, lässt diese Konfliktlinie klar erkennen (vergleiche Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2000, Seite 334).

Defizite des Status quo

Die prätorisch entwickelte Grundrechtsordnung des Gemeinschaftsrechtes hat Mängel.

Zum einen ist die Bilanz der Grundrechts-Rechtsprechung des EuGH „nicht strahlend“ (Torsten Stein). Nicht selten erweckt sie den Eindruck, als werde dem Integrationszweck Vorrang gegeben gegenüber dem Schutz der Grundrechte. Der langwierige Streit um die Bananenmarktordnung mag als ein Beispiel genannt sein. In anderen Fällen ist der vom EuGH gewährte Grundrechtsschutz hinter dem vom EGMR gewährten zurückgeblieben.

Zum zweiten und vor allem aber ist es zumindest aus kontinentaleuropäischer

Sicht ungewöhnlich, dass ein Gericht nicht nur im Einzelfall lückenfüllend tätig wird, sondern einen ganzen Rechtsbereich selbst finden und Schritt um Schritt befestigen muss. Der Rechtsuchende schwiebt weitgehend im Ungewissen, für den Nichtjuristen ist die europäische Grundrechtsordnung nicht greifbar und begreifbar. Eine Transparenz der grundrechtlichen Schutzgarantien auf europarechtlicher Ebene ist nicht gegeben, die legitimierende Wirkung, die ein Grundrechtskatalog dem Gemeinwesen, für das er gelten soll, zu vermitteln vermag, können die Gemeinschaftsgrundrechte nicht entfalten, da sie im Verborgenen blühen. Das ist ein umso stärker ins Gewicht fallender Mangel, als das Legitimitätsproblem der EU zunehmend zu schaffen macht. Ihr demokratisches Defizit ist in aller Munde, obgleich der sich damit verbindende Vorwurf zu Unrecht von der Vorstellung ausgeht, das demokratische Prinzip müsse und könne im Staatenverbund in gleicher Form wie im Staat verwirklicht werden.

Ihre Problemlösungskompetenz enttäuscht nicht selten die Erwartungen der Unionsbürger – die Entwicklung der Währungsparität schürt deren Zweifel nachgerade in dramatischer Weise, für die immer wieder zutage tretende Unfähigkeit zu abgestimmtem Verhalten in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und das rechtswidrige Vorgehen von 14 Mitgliedstaaten gegen Österreich gilt das Nämliche. Die bevorstehende Erweiterung der Union erzeugt Unsicherheit und Unbehagen. Umso dringlicher ist es, dass an der Rechtsstaatlichkeit der EU keinerlei Zweifel aufkommen können.

Die Charta: eine Wertetafel

Diese Gründe haben den Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 veranlasst, einen *Konvent einzusetzen*, ein Gremium von Sachverständigen also, dem die Aufgabe übertragen wurde, den Ent-

wurf einer Grundrechts-Charta auszuarbeiten. Dieser aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente (einschließlich des Bundesrates) sowie der Europäischen Kommission zusammengesetzte Konvent hat binnen weniger als zwölf Monaten unter Vorsitz von Altbundespräsident Roman Herzog eine erstaunliche Leistung vollbracht. Trotz gewisser Defizite und Zweifelsfragen, auf die zurückzukommen ist, ist das Maß an Einigkeit, welches sich in dem vorliegenden Dokument zeigt, beeindruckend und vielversprechend. Der Europäische Rat hat in Biarritz im Oktober 2000 die Europäische Grundrechts-Charta (EGC), wie sie von dem Konvent entworfen worden ist, akzeptiert, womit sie allerdings noch nicht zu geltendem Recht geworden ist, auch sind Änderungen des Entwurfes wohl noch möglich.

Die Charta will nach ihrem Vorspruch eine Grundlage gemeinsamer Werte der in der EU zusammengeschlossenen Staaten formulieren. Die Grundrechte sollen sichtbarer gemacht und ihr Schutz dadurch verstärkt werden. Es soll in der Substanz nichts Neues geschaffen, sondern der von allen Mitgliedstaaten und in der Rechtsprechung von EuGH und EGMR anerkannte Standard der Grund- und Menschenrechte bekräftigt werden. Das ändert freilich nichts an der Tatsache, dass eine rechtlich verbindliche Grundrechts-Charta ein Eigengewicht bekommen wird. Sie wird eine selbstständige Rechtsquelle sein, die in Artikel 6 Absatz 2 EUV in Bezug genommenen Rechtserkenntnisquellen werden mit Ausnahme der EMRK für die rechtsanwendenden Organe der Gemeinschaft ihre Bedeutung verlieren.

Umfassendes Bekenntnis

Der Konvent stand vor der Frage, ob es ratsam sei, sich damit zu bescheiden, lediglich solche Grundrechte in die Charta

aufzunehmen, die sich auf die Ausübung bestehender Gemeinschaftskompetenzen beziehen, also grundsätzlich nur die vom EuGH richterrechtlich entwickelten Grundrechte zu kodifizieren, oder eine umfassende Grundrechts-Charta zu formulieren, die sich am Vorbild der nationalen Verfassungen und der internationalen Menschenrechtsinstrumente ausrichtet, also insbesondere an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, den Internationalen Menschenrechtspakten und der EMRK.

Nach meinem Dafürhalten ist der Konvent zu Recht den zweiten Weg gegangen. Von der EU muss, wenn sie sich denn schon zu einer demonstrativen Proklamation dieser Art entschließt, erwartet werden, dass sie sich nicht mit einem bruchstückhaften Katalog begnügt, sondern ein umfassendes Bekenntnis zu den Grundrechten ablegt. Nur davon kann jene legitimierende und integrierende Wirkung ausgehen, die man sich von der Charta erhofft.

Auch eine ganz praktische Erwägung stützt diesen Standpunkt. Ein auf den Status quo der EU-Kompetenzen zugeschnittener Grundrechtskatalog bedürfte bei allfälligen Zuständigkeitsänderungen jeweiliger Ergänzung oder Korrektur. Angesichts der Zielorientiertheit mancher Kompetenzzuweisung ist im Übrigen schon gegenwärtig damit zu rechnen, dass die Ausübung der Hoheitsgewalt der Union auf Gebiete übergreift, die sich ihrer Zuständigkeit auf den ersten Blick zu entziehen scheinen; das Strafrecht und das Wehrrecht, auch das Medienrecht können als Beispiele dienen. Es macht also Sinn, dass die EGC Todesstrafe, Folter und Menschenhandel verbietet (Artikel 2 Absatz 2, 4, 5 Absatz 3), dass sie die Freiheit der Medien und ihre Pluralität gewährleistet (Artikel 11 Absatz 2), die Unschuldsvermutung (Artikel 47 Absatz 1) und die so genannten justiziellen

Grundrechte wie *nullum crimen, nulla poena sine lege*, die Verhältnismäßigkeit des Strafmaßes und das Prinzip *ne bis in idem* (Artikel 48, 49) aufnimmt.

Mängel des Entwurfes

Es ist aber nicht alles Gold, was glänzt. Es fehlt ein allgemeines Freiheitsrecht nach dem Vorbild des Artikels 2 Absatz 1 Grundgesetz, das als Auffanggrundrecht zwischen den benannten Grundrechten auftretende Lücken zu schließen vermöchte. Es fehlt des Weiteren eine Vorschrift, die – wie Artikel 19 Absatz 3 Grundgesetz – klarstellt, dass auch Personenvereinigungen (juristische Personen) sich auf die Grundrechte berufen können. Der Entwurf schweigt bedauerlicherweise zu nicht nur aus der Vergangenheit bekannten, sondern bestürzende Gegenwart bildenden Vorgängen wie Vertreibung und ethnische Säuberung. Artikel 12 Absatz 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt, dass niemand seines Rechtes beraubt werden darf, sein eigenes Land wieder zu betreten; ein solches „Recht auf Heimat“ sucht man im Entwurf der Charta ebenso vergebens wie den in Artikel 27 des genannten Paktes festgelegten Schutz von Minderheiten.

In Artikel 51 wird die Tragweite der in der Charta garantierten Rechte geregelt. Hier finden sich der Vorbehalt des Gesetzes für Grundrechtseinschränkungen, die Wesensgehaltsgarantie und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffes. Die Charta verzichtet wie die Verfassung der Schweiz auf eine grundrechtspezifische Schrankensystematik, wie sie das Grundgesetz enthält. Das muss kein Nachteil sein, umso weniger, als die Charta, soweit sie Rechte garantiert, die den in der EMRK enthaltenen entsprechen, auch auf die in dieser enthaltenen speziellen Gesetzesvorbehalte verweist. Immerhin könnte dadurch die Tendenz befördert werden, den Grundrechtsstan-

dard zu minimieren, um den Integrationsprozess wirksamer vorantreiben zu können.

Auslegungsfragen

Auslegungsschwierigkeiten sind ohnehin zu erwarten, sie dürften freilich nicht größer sein als diejenigen, die die Grundrechtsnormen des Grundgesetzes aufwerfen. Artikel 52 EGC gewährleistet das grundrechtliche Schutzniveau mindestens auf der Höhe der von den Mitgliedstaaten eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, in Sonderheit der durch die EMRK begründeten, wodurch jene Loyalitätsfalle vermieden werden soll, von der zuvor die Rede war. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Auslegung der – sei es auch gleichsinnigen – Grundrechtsnormen der Charta und der EMRK durch die Gerichte in Luxemburg und in Straßburg auseinander geht. Dagegen ist bisher keine Vorkehrung getroffen. Schließlich ist in Artikel 53 EGC eine recht weit gehende Missbrauchsklausel enthalten: Keine Bestimmung der Charta darf so ausgelegt werden, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist.

Eine Notstandsklausel, die es der Union und ihren Mitgliedstaaten erlaubte, im Ausnahmezustand Maßnahmen zu treffen, die die Grundrechte weiter gehend einschränken als in der Normallage zulässig, enthält die Charta im Unterschied zur EMRK nicht (es sei denn, man sähe durch Artikel 51 EGC auch diesen Fall gedeckt). Es scheint, als liege diesem Defizit die gleiche Realitätsverweigerung zugrunde, die die so genannte Notstandsverfassung des Grundgesetzes charakterisiert. Auch hier öffnet sich eine Loyalitätsfalle. Die Mitgliedstaaten der EU werden sich in ernsthaften Bedro-

hungslagen schwerlich davon abhalten lassen, von ihnen verfassungsrechtlich erlaubten Notstandsmaßnahmen Gebrauch zu machen. Geraten sie dadurch in Widerspruch zur EGC, kann der Sanktionsmechanismus des Artikels 7 EUV ausgelöst werden. Was bei dem unglückseligen Vorgehen gegen Österreich nur fingiert wurde, wäre dann, wohl ungewollt, Realität: eine schwer wiegende und anhaltende Verletzung der rechtsstaatlichen Standards der Union.

Subjektive Rechte oder objektive Verpflichtungen?

Kapitel IV der Charta enthält unter der Überschrift „Solidarität“ ein Sammelsurium von Normen, die im Wesentlichen in die Kategorien Staatszielbestimmungen und soziale Grundrechte fallen: An den Schutz der Familie ist ebenso gedacht wie an das Recht auf soziale Sicherheit, der Gesundheitsschutz wird ebenso gewährleistet wie Umwelt- und Verbraucherschutz (dieser auf „hohem Niveau“!), das Verbot von Kinderarbeit steht neben dem Recht auf unentgeltlichen Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (worin wohl zu Recht eine Bestandsgarantie für das staatliche Arbeitsvermittlungswesen erblickt wird, ein Privatisierungsverbot also), das Streikrecht wird ausdrücklich garantiert, das Recht auf Aussperrung hingegen nicht.

Die Vorschriften dieses Teils der Charta lassen vielfach im Unklaren, ob sie, wie man es für eine mit normativer Verbindlichkeit auszustattende Grundrechts-Charta erwartet, einklagbare subjektive Rechte statuieren oder nur objektive Verpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die der Ausführung durch Gesetz bedürfen. Wenn Artikel 30 EGC in Anlehnung insbesondere an die Europäische Sozialcharta (Artikel 3) jedem Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige (?) Arbeitsbedingungen garantiert, fragt man sich,

ob hier ein Anspruch gegen den Arbeitgeber, den Staat oder die Gemeinschaft formuliert wird. Auffällig sind die mehrfachen Verweise auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, unter deren Vorbehalt diese in der Charta genannten „Rechte“ gestellt werden. Was danach gemeinschaftsrechtlicher Standard ist, verschwimmt im Nebel juristischer Formulierungskünste. Der Inhaber der so eingeschränkten Rechte dürfte sich eher verhöhnt fühlen. Es ist dringlich zu wünschen, dass der vorliegende Entwurf, bevor er primärrechtliche Verbindlichkeit erlangt, einer gründlichen Bearbeitung mit dem Ziel unterzogen wird, subjektive Rechtsgewährleistungen von konkretisierungsbedürftigen normativen Zielvorgaben für die Politiken der Union und ihrer Mitgliedstaaten unmissverständlich zu unterscheiden.

Handlungsdruck und Grundrechtsgemenge

Die Charta gibt sich gewissermaßen selbst die Versicherung, dass durch sie weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union und ihre Gemeinschaften begründet werden (Artikel 50 Absatz 2). Das darf nicht darüber hinweg täuschen, dass von einem rechtsverbindlichen Grundrechtskatalog ein nachhaltiger Handlungsdruck im Sinne einer umfassenden Ausschöpfung bestehender Kompetenzen durch die Organe und Einrichtungen der Union ausgehen wird. Grundrechte enthalten nach einer nicht nur in Deutschland verbreiteten, hier wesentlich vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, sondern auch in der Rechtsprechung des Auslandes und in der internationalen Gerichtsbarkeit anerkannten Auffassung objektive Elemente: Schutzwürdigkeiten, die den jeweiligen Hoffeiträger verpflichten, seine Zuständigkeiten zu nutzen, um durch geeignete und rechtlich zulässige Maßnahmen den

Schutz grundrechtlich gewährleisteter Rechtsgüter auch gegenüber Dritten auf wirksame Weise sicherzustellen. Ob das im gleichen Zusammenhang beschworene Subsidiaritätsprinzip ein wirksames Gegengewicht gegen den daraus erwachsenden Handlungsdruck wird bilden können, darf man angesichts der notorischen normativen Schwäche dieses Prinzips bezweifeln.

Geltung in allen Mitgliedstaaten

Die Grundrechte der Charta sollen gelten für die Organe und Einrichtungen der Union und für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechtes (Artikel 50 Absatz 1 EGC). Das entspricht der hinsichtlich ihrer Konsequenzen allerdings nicht unumstrittenen Rechtsprechung des EuGH, der mittlerweile indes auch das Bundesverfassungsgericht gefolgt ist. Streitig ist, ob die Durchsetzung der Gemeinschaftsgrundrechte in den Mitgliedstaaten Vertragsziel sein soll oder der Schutz der Grundrechte gegen Rechtsakte der Mitgliedstaaten diesen selbst und (kraft der EMRK) dem EGMR vorbehalten geblieben ist.

Der Entwurf stellt die Weichen in die erstgenannte Richtung – in der verständlichen Absicht, die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechtes in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Damit wird allerdings ein unterschiedliches Schutzniveau begründet, je nachdem, ob ein nationaler Rechtsakt in Durchführung von Gemeinschaftsrecht ergeht oder eben nicht – Roman Herzog hat notabene bemerkt, die Charta sei in der Summe schwächer als das Grundgesetz (*Die Welt* vom 14. August 2000)! Zu Rechtsklarheit und Rechtssicherheit trägt das nicht bei; denn es wird nicht selten schwieriger Analysen bedürfen, um festzustellen, ob ein staatlicher Hoheitsakt am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes oder derjenigen der EGC zu messen ist. Schon jetzt besteht eine unübersichtliche „Ge-

mengelage unterschiedlicher Grundrechtsverbürgungen“ (St. Tillich); bei dieser Gemengelage wird es bleiben.

Europäische und nationale Identität

Zur Identität Europas gehört das Bekenntnis zu den Menschenrechten, ihrer normativ gesicherten Geltung und Durchsetzbarkeit (vergleiche den dritten Erwägungsgrund der Präambel zum EUV). Zu achten hat die Union aber auch die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten (Artikel 6 Absatz 3 EUV), die jedenfalls auch durch ihre jeweilige „Grundrechtskultur“ geprägt wird. Richtig ist indes ebenso, dass der Prozess der europäischen Integration (erster Erwägungsgrund der Präambel) gewisse Wandlungen der nationalen Identität der Mitgliedstaaten notwendig einschließt. Es gibt kein Entkommen aus den mitunter verwirrenden Ambivalenzen des Lebens im politischen Mehrebenensystem.

Auf dem Weg zum europäischen Verfassungsvertrag

Die Verbürgung von Grundrechten ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Verfassung (vergleiche Artikel 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789). Bildet folgeweise die geplante Europäische Grundrechts-Charta einen Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung? Begreift man „Verfassung“ funktional als das normative Gerüst für die Funktionsfähigkeit einer verbandsmäßig organisierten Hoheitsgewalt nach den Maßstäben demokratischer Rechtsstaatlichkeit, erscheinen Einwände gegen die Verfassungsfähigkeit der EU letztlich nicht berechtigt.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen einer künftigen Verfassung des europäischen Staatenverbundes namens EU und den Verfassungen der Mitgliedstaaten muss man sich allerdings be-

wusst machen. Mit dem Begriff der Verfassung verbinden wir die Vorstellung, dass sich ihr Geltungsanspruch gegenüber allem anderen Recht durchsetzt. Geltungsvorrang könnte aber eine einen Bestandteil des europäischen Primärrechtes bildende europäische Verfassung nur gegenüber europäischem Sekundärrecht haben, gegenüber nationalem Recht bliebe es bei einem bloßen Anwendungsvorrang.

Deutlich ist auch der Vorstellung entgegenzutreten, mit der Annahme einer europäischen Verfassung würde aus der Union unversehens ein Staat oder doch ein Schritt auf dem Weg zu europäischer Staatlichkeit getan. Das könnte nur durch einen Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten geschehen, der sich nicht über eine bloße Änderung der mitgliedstaatlichen Verfassungen bewerkstelligen ließe. Kein Mitgliedstaat will das.

Eine europäische Verfassung wäre – wie es auch die EGC sein wird – europäisches Vertragsrecht. Dem Charakter des Staatenverbundes korrespondiert der Verfassungsvertrag. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte man auch davon sprechen. Ist man sich aber der bestehenden Unterschiede zwischen Staatsverfassungen und dem Verfassungsvertrag eines Staatenverbundes bewusst, spricht nichts gegen die Zusammenfassung der Vorschriften des europäischen Primärrechtes in einem „Statut fondamental“, einem Basisvertrag, wie ihn das Europäische Hochschulinstitut Florenz der Europäischen Kommission im Mai 2000 als Entwurf vorgelegt hat. Dies ist auf diejenigen Primärrechte zu beziehen, die insbesondere das Rechtsverhältnis zwischen der Gemeinschaftsgewalt und den ihr unterworfenen Men-

schen betreffen, die Unionsbürgerschaft, die Organisation der Gemeinschaftsorgane, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, die Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (falls gewollt) und schließlich die Vorschriften über Assozierung, Beitritt, Vertragsänderung und Vertragsdauer sowie die Disziplinierung von Mitgliedstaaten (Artikel 7 EUV).

Plebiszitäre Legitimation?

Können eine europäische Verfassung und ebenso eine europäische Grundrechts-Charta als deren Teil im Staatenverbund der EU nur über einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten Rechtsverbindlichkeit erlangen, stellt sich nicht die Frage eines europäischen Referendums. Die Beschlussfassung über einen solchen Vertrag kann nur auf dem Wege erfolgen, den die Verfassungen der Mitgliedstaaten diesen jeweils vorzeichnen.

Das Grundgesetz sieht eine Volksabstimmung in diesem Zusammenhang nicht vor. Würde sie gewünscht, bedürfte es einer Verfassungsänderung. Sie vermöchte sich schwerlich nur auf europäische Verfassungsverträge zu beschränken – und selbst wenn dies der Fall wäre: Beitrittsverträge würden zwangsläufig einbezogen, da das Hinzutreten neuer Mitglieder die „Verfassung“ des Staatenverbundes substanziell berührt. Das Instrument des Plebiszites lässt sich nicht selektiv einsetzen, also nur dort, wo sich die Politik von ihm Bestätigung erhofft. Dass sie zwar über eine Grundrechts-Charta, nicht aber über den Beitritt der Türkei oder Bulgariens abstimmen dürfen, würde den Bürgern kaum einleuchten.