

Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union

Kritische Bemerkungen

von

Karl Albrecht Schachtschneider

Erlangen-Nürnberg

I. Der undemokratische Oktroi der Grundrechtscharta

Die Charta wird ein Oktroi. In weniger als einem Jahr hat ein Konvent den Entwurf im Auftrag der Führer Europas erarbeitet. Die Staats- und Regierungschefs hatten in Köln am 3. und 4. Juni 1999 und in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 beschlossen, daß ein Konvent eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union erarbeiten solle. Federführend war das Präsidium des Konvents. Mitglieder des Konvents waren je ein persönlich Beauftragter der fünfzehn Staats- und Regierungschefs, je zwei Mitglieder der Parlamente der fünfzehn Mitgliedstaaten, fünfzehn Mitglieder des Europäischen Parlaments und je ein Abgeordneter der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs. Roman Herzog wurde mit dem Vorsitz des Konvents betraut. Kein Mitglied des Konvents ist für die Erarbeitung einer Grundrechtscharta von einem Volk gewählt worden. Der Konvent ist keine europäische Grundrechts- oder Verfassungsversammlung. Die Mitglieder des Konvents sind für ihre Aufgabe nicht demokratisch legitimiert, auch der Parlamentarier nicht, weil die Parlamente der Mitgliedstaaten unter den Verfassungsgesetzen das Volk vertreten, die der Europäischen Union unter den Gemeinschaftsverträgen. Außerdem haben die Konventsmitglieder lediglich eine Legitimation ihrer Herkunftsländer. Die Beauftragten der Staats- und Regierungschefs haben eine führerschaftliche Legitimation, die demokratiewidrig ist. Der Europäische Rat (die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der Kommission) will die Charta in Nizza im Dezember 2000 "feierlich" proklamieren. Man hat sich schon beim Gipfeltreffen am 14./15. Oktober in Biarritz von dem Entwurf begeistert gezeigt, angesichts des Arbeitsprogramms in Biarritz (wegen des zusätzlichen Themas Jugoslawien) augenscheinlich, ohne auch nur einen Blick in die Charta zu werfen.

Ohne Rücksicht auf die Anforderungen eines demokratischen Verfassungsgebungsverfahrens sind die Terminierungen wieder einmal die entscheidenden Vorgaben für das Verfahren. Sie nehmen keine Rücksicht auf die Notwendigkeiten, die sich aus der für

die große Sache unabdingbaren Beteiligung der Menschen und Völker Europas ergeben. Eine (vermeintliche) Avantgarde von Integrationisten meint das Recht zu haben, die Menschen und Völker Europas ihren Text oktroyieren zu dürfen, obwohl dieser Text das gemeinsame Leben in Europa langfristig bestimmen, ja Europa schweren Schaden zufügen wird. Der Entwurf ist in keiner Weise ausgereift. Ihm fehlt nicht nur der philosophische Zuschnitt, sondern auch die rechtsdogmatische Durchdringung. Er verbirgt kleine Politik, die dem Zeitgeist verpflichtet ist. Handwerklich ist die Charta nicht gerade das Werk von Meistern, sondern macht eher den Eindruck von Hilflosigkeit.

Die Proklamation der Charta durch den Europäischen Rat verschafft dieser keine Rechtsgeltung, aber eine politische Verbindlichkeit. Falls es zur völkervertraglichen Verbindlichkeit der Charta kommt, um diese in das Primärrecht der Europäischen Union einzufügen, werden die Legislativorgane der Mitgliedstaaten, vor allem die Parlamente, zwar eine rechtliche, aber kaum eine politische Möglichkeit haben, die Charta zu ändern. Deren Änderung widerspräche nicht nur der feierlichen Proklamation, sondern würde neue Abstimmungen unter den fünfzehn Mitgliedstaaten, der Sache nach das Wiederaufgreifen der Konventstätigkeit, erfordern. Das ist nicht der übliche Gang der Europapolitik. Der Erfahrung nach sind die Volksvertretungen auf die Integrationsentwicklung ohne wirklichen Einfluß. Sie können nur akklamieren und damit den Verträgen eine demokratische Legitimation geben, die über die Form nicht hinausgeht, also keine demokratische Substanz hat. Die Integrationspolitik ist Regierungssache. So werden den Europäern auch die Grundrechte von ihren Staats- und Regierungschefs verordnet. Dementsprechend ist der Entwurf auch gegen die Bürgerlichkeit der Bürger gerichtet. Vor allem gesteht er den Menschen die Freiheit nicht wirklich zu. Die Obrigkeit gewährt ihren Untertanen Freiheiten und Rechte und verpflichtet sich Grundsätzen. Daß diese der Menschheit der Menschen gemäß sind, obwohl die Menschen, die es angeht, bei der Erarbeitung des Textes übergangen wurden, ist kaum zu erwarten, aber anhand der Texte zu prüfen.

Allein schon das Verfahren, in dem die Charta der Grundrechte für die Europäische Union vorbereitet worden ist und durchgesetzt wird, nimmt ihr die freiheitliche, also demokratische, Legitimation. Ein völkerrechtliches Vertragsverfahren, welches die Zustimmung der Legislative zu dem Grundrechtsvertrag voraussetzt (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG), wird diesen Mangel nicht (mehr) heilen, vor allem weil die repräsentativen Legislativorgane wegen der Parteienoligarchie nicht mehr demokratisch zu legitimieren ver-

mögen, jedenfalls nicht in Deutschland¹. Die Abgeordneten folgen meist, ohne sich mit der Sache zu befassen, den Vorlagen ihrer Parteiobrigkeit, zumal in europäischen und sonst internationalen Angelegenheiten. Noch immer wird entgegen dem Recht eine eigenständige auswärtige Gewalt, die allenfalls in äußersten Grenzen judiziabel sei, reklamiert², obwohl seit langem Innenpolitik durch Außenpolitik gemacht wird. Ein legitimer Prozeß europäischer Verfassungsgesetzgebung setzt voraus, daß die politische Ordnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunächst material demokratisiert wird, daß also die Parteienstaaten republikanisiert, d. h. zur Rechtlichkeit befreit werden. Diese Charta wird ein Oktroi, nicht die gemeinsame Erkenntnis freier Menschen von ihrem Recht.

¹ K. A. Schachtschneider, Der republikwidrige Parteienstaat, FS H. Quaritsch, 2000, S. 141 ff.; ders., Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, 1994, S. 1060 ff., 1086 ff., 1113 ff.

² Vgl. etwa BVerfGE 4, 157 (168 ff.); 97, 350 (370 ff.); dazu W. G. Grewe, Auswärtige Gewalt, HStR, Bd. III, 1988, § 77, Rdn. 89 ff.

II. Die Grundrechtslage in der Europäischen Union

Nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG darf Deutschland nur an der „Entwicklung der Europäischen Union zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ mitwirken, welches u. a. „einen diesem Grundgesetz im wesentlichen gleichen Grundrechtsschutz gewährleistet“. Sowohl das Bundesverfassungsgericht in den Solange-I- und Solange-II-Entscheidungen und vor allem im Maastrichturteil, als auch der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung haben entschieden, daß die europäischen Rechtsakte an den Grundrechten der europäischen Mitgliedstaaten, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, überprüft werden und daß der Wesensgehalt der Grundrechte geachtet wird³. Der Gerichtshof hat erklärt, daß er Gemeinschaftsrecht nicht als rechtens anerkennen werde, das mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten unvereinbar sei⁴.

Zur Achtung der Grundrechte ist die Europäische Union durch Art. 6 Abs. 2 EUV verpflichtet. Der Grundrechtsschutz gegenüber der integrierten Ausübung der Staatsgewalten der Völker ist somit durch den „kooperativen Grundrechtsschutz“ zwischen den mitgliedstaatlichen Grundrechtsgerichten, vor allem den Verfassungsgerichten, und dem Europäischen Gerichtshof der Rechtslage nach gewährleistet⁵. Es bedarf darum keiner eigenständigen Grundrechtscharta der Europäischen Union. Die Praxis der Grundrechte ist eine andere Frage.

Der grundrechtliche Stand soll denn auch nach Art. 53 des Entwurfs nicht eingeschränkt werden. Vielmehr wird er durch Punkt 5 der Präambel bekräftigt und soll der Schutz der Grundrechte nach Punkt 4 der Präambel dadurch gestärkt werden, daß die Grundrechte "in einer Charta sichtbarer gemacht werden". Der europarechtliche Menschenrechtsge-

³ BVerfGE 37, 271 (280 f.); 73, 339 (374 ff., 386 f.); 89, 155 (174 f.); etwa EuGH – Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (508); Rs. 44/79 (Hauer/Land Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, 3727 (3747); A. *Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtsetzung, 2000, S. 348 ff. m.w.Hinw.; dazu auch K. A. *Schachtschneider/A. Emmerich-Fritsche*, Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands, DSWR 1999, S. 82 ff., 116 ff.

⁴ EuGH - Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (507, Rdn. 13); Rs. 44/79 (Hauer/Land Rheinland-Pfalz), Slg. 1979, 3727 (3745); Rs. 265/87 (Schräder/Hauptzollamt Gronau), Slg. 1989, 2237 (2267 f.); vgl. A. *Emmerich-Fritsche*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 125 ff.

⁵ BVerfGE 89, 155 (174 f.).

halt der Grundrechte wird durch Punkt 5 der Präambel und durch Art. 53 akzeptiert. Das deutsche Volk bekennt sich jedoch in Art. 1 Abs. 2 GG zu "den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt". Dieses Bekenntnis ist nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich. Die Grundrechtsformulierungen des Entwurfs bleiben aber hinter internationalen Menschenrechtserklärungen, insbesondere hinter Menschenrechten der zweiten und dritten Generation, den sozialen und den ökologischen Rechten, zurück. Beispielsweise wird im Gegensatz zu Art. 17 AEMR kein Recht auf Eigentum, das richtigerweise auch aus Art. 14 Abs. 1 GG folgt⁶, anerkannt. Im Widerspruch zu Art. 23 AEMR ist im Entwurf ein Recht auf Arbeit⁷ nicht enthalten. Demgegenüber ist erstmals in der Grundrechtsgeschichte ein Recht auf unternehmerische Freiheit anerkannt. Auch der Grundrechtsstandard des Grundgesetzes wird unterschritten.

Angesichts dessen, daß die Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bisher keine verbindliche Textgrundlage hat, wird die Charta sich zum maßgeblichen Text zunächst der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und dann auch der Gerichte der Mitgliedstaaten entwickeln; denn die Charta soll nach Art. 51 Entwurf für "die Organe und Entscheidungen der Union", aber auch für die Mitgliedstaaten "bei der Durchführung des Rechts der Union" gelten. Das "Recht der Union", die vielen Richtlinien und Verordnungen, vor allem aber das primäre Vertragsrecht, etwa die wirtschaftlichen Grundfreiheiten⁸, sind derart in das Recht der Mitgliedstaaten verwoben, daß es nur wenige Lebensbereiche gibt, deren Regelungen nicht vom "Recht der Union" weitgehend bestimmt wären. Insbesondere alles wirtschaftliche Handeln ist unions geregelt. Es ist aber ausgeschlossen, Handlungen des Staates nach unterschiedlichen Grundrechtsstandards zu bewerten. Dem steht das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung entgegen. Letztlich kommt es für die grundrechtliche Bewährung der Rechtsakte auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs an, zum einen weil alle Rechtsfragen, die gemeinschaftsrechtliche Probleme aufwerfen, vom Europäischen Gerichtshof in Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV geklärt werden, also zunehmend alle Rechtsfragen, jedenfalls im Bereich der Wirtschaft, zum andern, weil der Europäische Gerichtshof auf die unterschiedlichen Grundrechtsverhältnisse der Mitgliedstaaten keine

⁶ K. A. *Schachtschneider*, Das Recht am und das Recht auf Eigentum. Aspekte freiheitlicher Eigentums-gewährleistung, FS W. Leisner, 1999, S. 743 ff., insb. S. 755 ff.

⁷ Dazu K. A. *Schachtschneider*, Recht auf Arbeit – Pflicht zur Arbeit, FS J. G. Helm, 2001, Manuskript.

⁸ Art. 28 ff. EGV (Warenverkehrsfreiheit), Art. 30 ff. EGV (Arbeitnehmerfreizügigkeit), Art. 43 ff. EGV (Niederlassungsfreiheit), Art. 49 ff. EGV (Dienstleistungsfreiheit), Art. 56 ff. EGV (Kapital- und Zah-

Rücksicht nehmen kann. Das Prinzip der unionsweiten Einheit des Gemeinschaftsrechts⁹ verbietet auch eine grundrechtsbedingte Unterschiedlichkeit der Handhabung der Rechtsakte der Union. Diese aber materialisieren die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten schon jetzt und zunehmend weitreichend und tiefgreifend. Die Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird die Grundrechtspraxis in der Union insgesamt leiten und sich an dem Text der Charta ausrichten. Schon jetzt bewirkt das sogenannte Kooperationsverhältnis in der Grundrechtsrechtsprechung zwischen dem Bundesverfassungsgericht in Deutschland und dem Europäischen Gerichtshof¹⁰, daß der Europäische Gerichtshof die Grundrechtspraxis bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht will generell den Wesensgehalt der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der Gemeinschaften schützen. Dieser Vorbehalt ist praktisch bedeutungslos, weil er den Vorwurf gegenüber dem Europäischen Gerichtshof voraussetzt, daß dieser generell den Wesensgehalt der Grundrechte mißachte¹¹. Das wäre der Sache nach die Widerstandslage. Die Integration des Grundrechtsschutzes hat bereits, auch ohne die Charta, dem Grundrechtsschutz geschadet, weil der Europäische Gerichtshof noch nicht ein einziges Mal einen Rechtsakt der Union für grundrechtswidrig erklärt, also ein laues Grundrechtsklima geschaffen hat. Letztlich ist der Grundrechtsschutz doch wie im 19. Jahrhundert Sache der Gesetzgebung und damit abhängig vom demokratischen Niveau des Gemeinwesens. Die Union ist aber demokratisch defizitär¹². Der Internationalismus schwächt die Menschen- und Grundrechte, vor allem weil er ökonomisch dereguliert und liberalisiert. Grundrechtskultur ist von der Homogenität der Rechtsgemeinschaft abhängig, zumal eine soziale Grundrechtsgemeinschaft¹³. Die Charta wird somit den Verfall der Grundrechte beschleunigen. Die Charta stärkt nicht das Recht, sondern schwächt es. Der Verfall des Rechts ist das Charakteristikum des Integrationismus.

lungsverkehrsfreiheit).

⁹ EuGH – Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1994, 1251 (1269 f.); Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- u. Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel), Slg. 1970, 329 (331); K. A. Schachtschneider/A. Emmerich-Fritsche, Das Verhältnis des Europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht Deutschlands, DSWR 1999, S. 81 ff.

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (174 f.).

¹¹ BVerfG v. 7. Juni 2000, Akz: 2BvL 1/97, mit Anmerkung von A. Emmerich-Fritsche, BVBl 2000, S. 755 ff.

¹² K. A. Schachtschneider, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, FS W. Hankel, 1999, S. 119 ff.

¹³ I.d.S. BVerfGE 89, 155 (186); zum Homogenitätsprinzip K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 1177 ff.; ders., Die Republik der Völker Europas, ARSP-Beiheft 71 (1997), S. 168 ff.

III. Die Grundrechte als Erkenntnisse der praktischen Vernunft

Die Menschenrechte sind gewissermaßen wie die Freiheit mit dem Menschen geboren. Die Grundrechte sind die gesetzliche Form der Menschenrechte, jedenfalls der Wesensgehalt der Grundrechte¹⁴. Kein Politiker kann den Menschen die Grundrechte gewähren. Diese sind vielmehr menschheitliche Erkenntnisse, die auf Erfahrungen der Menschheit beruhen. Als philosophische Erkenntnisse der für die Menschen richtigen Grundsätze des gemeinsamen Lebens stehen die Menschenrechte nicht zur Disposition des Staates. Es ist Sache der praktischen Philosophie, die Menschen- und Grundrechte zu materialisieren, und Sache der Völker, deren Erkenntnisse verbindlich zu machen. Die Repräsentanten der Parteienoligarchien sind denkbar ungeeignet, die Grundrechte der Menschen zu formulieren, zumal sie dem Gesetz der Negativauslese in den Parteien¹⁵ unterliegen. Die Grundrechte können nur die Vertreter der Völker ausarbeiten. Diese müssen die Besten der praktischen Philosophen sein, die in geeigneten Verfahren von den Völkern ausgewählt werden. Die praktische Philosophie ist Rechtswissenschaft im eigentlichen Sinne. In der Sache ist Politik, wenn sie menschheitlich ist, durchgehend „ausübende Rechtslehre“ (Kant)¹⁶. Rechtslehre aber ist Erkenntnis des Richtigen für das gute Leben aller in allgemeiner Freiheit auf der Grundlage der Wahrheit¹⁷. Dem Entwurf jedoch fehlt die philosophische Fundierung, welche die Aufklärung auf der Grundlage des Christentums geleistet hat und die bestens in der Rechtslehre Kants zu studieren ist. Die entworfene Charta meint, mit ihrem ökonomistischen Liberalismus Europa das Recht für das 21. Jahrhundert geben zu können. Im 19. Jahrhundert war der konstitutionalistische Liberalismus ein großer Schritt zur Freiheit. Heute ist diese Unzeitigkeit nicht zukunftsweisend; denn das monarchische Prinzip ist Vergangenheit. Heute nutzt der Liberalismus den Interessen der Unternehmen. Er macht den Bürgern die Bürgerlichkeit streitig, deren Sache der Staat ist. *Res publica res populi*. Den Untertanen gesteht er freilich eine erträgliche Obrigkeit zu.

¹⁴ Grundlegend G. Dürig, Der Grundrechtsschutz der Menschenwürde, AöR 81 (1956), S. 1 ff., 46 ff.; vgl. K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 819 ff., insb. S. 827; i.d.S. BVerfGE 80, 367 (373 f.); vgl. schon Kant, *Metaphysik der Sitten*, ed. Weischedel, Bd. 7, S. 348.

¹⁵ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriß der verstehenden Soziologie, ed. Winkelmann, 5. Aufl. 1972, S. 838 ff.; R. Michels, *Zur Soziologie des Parteienwesens in der Demokratie*, 2. Aufl. 1925, S. 349; R. Wassermann, *Die Zuschauerdemokratie*, 1986/89, S. 112 ff.; K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 1064 ff.

¹⁶ *Zum ewigen Frieden*, ed. Weischedel, Bd. 9, S. 228 ff.

¹⁷ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 350 ff.; *ders.*, *Freiheit in der Republik*, Manuskript

Die Rechtslehre ist schon aus Gründen der philosophischen Erkenntnis der Tradition der Menschenrechte verpflichtet, welche die Erkenntnisse der Menschheit des Menschen zur Sprache bringen; denn es ist Hybris, Grundrechtstexte schreiben zu wollen, wenn diese nicht auf langer Erfahrung oder zumindest auf ausgiebiger Erörterung beruhen. Der Grundrechtsdiskurs muß alle Menschen, deren Leben von den Grundrechten bestimmt werden soll, und alles Wissen, welches über das gemeinsame Leben der Menschen besteht, einbeziehen. Praktische Vernunft setzt theoretische Vernunft voraus. Republikanische Politiker hätten ihre Texte bestmöglich der Öffentlichkeit zur Kritik unterbreitet, um Hilfe zu erbitten, nicht aber die Auseinandersetzung um die große Politik allein schon durch den Terminplan so gut wie unmöglich gemacht. Ein demokratisches Verfahren ist ein Verfahren bestmöglicher Rechtserkenntnis. Die Öffentlichkeitsarbeit des Konvents hatte allenfalls Alibifunktion, abgesehen davon, daß es eine europäische Öffentlichkeit, eine wesentliche Voraussetzung eines europäischen Verfassungsstaates, nicht gibt. Wie wenig der Entwurf bedacht war, zeigen die schnellen zum Teil bedeutenden Änderungen, welche der Entwurf vom 28. Juli in den Texten vom 21. und vom 28. September gefunden hat. Die Menschen und Völker werden durch die Charta, deren Verabschiedung ihr, wie die Grundrechtsgeschichte erweist, langdauernden und schwer abänderbaren Bestand geben wird, vergewaltigt. Das Procedere zeigt erneut, daß die Führer Europas und ihre Helfershelfer in ihrem Integrationseifer keinerlei demokratisches Ethos wahren.

Ein menschenrechtlicher Grundrechtstext muß ein Text großer Worte sein, welche den großen Erkenntnissen der Menschheit des Menschen genügen. Praktizistischer Minimalismus ruiniert eine Charta von Grundrechten. Die Alltagspraxis hat viel Übung darin, die großen Texte auf die Alltagsfragen herunterzubrechen. Aber ein Grundrechtstext darf kein Verwaltungsgesetz sein. Vielmehr soll er, gerade wenn er identitätstiftende Symbolik entfalten will, ein Manifest der großen Werte sein, die angemessen zur Sprache zu bringen sind. Dem widerspricht schon die Menge der Sätze, die der Entwurf benötigt hat, um die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der Charta zu formulieren. So viele Grundsätze gemeinsamen Lebens hält die Rechtsordnung nicht bereit. Wer die Praxis der Verfassungsgerichte kennt, weiß, daß nur wenige Grundsätze die Rechtsordnung bestimmen. Vorbildlich ist wiederum die Erklärung von 1789. Die Verfassung besteht aus den Rechtsprinzipien, welche die Menschheit des Menschen ausmachen, welche mit dem Menschen geboren sind, vor allem die Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, aber auch aus dem in einem freiheitlichen Gemeinwesen aprio-

rischen Prinzip des Eigentums¹⁸. Wer außerdem das Leben und die Gesundheit, das wesentliche Eigentum des Menschen, und das Recht der freien Rede schützt, hat schon alles Wesentliche getan.

IV. Liberalistische, statt republikanischer Konzeption

Im Punkt 2 Satz 1 der Präambel kennt der Entwurf der Charta auch die „Freiheit“, welche neben den Grundsätzen der „Würde des Menschen“, „der Gleichheit und der Solidarität“, die zu Recht als „unteilbar und universell“ bezeichnet werden, aber auch neben den „Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“, genannt wird. Zu Satz 2 dieses Punktes 2 stellt die Union "die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet". „Anerkannt“ werden nach Punkt 7 der Präambel jedoch „die nachstehend angeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze“. Nach dem Kapitel I über die „Würde des Menschen“ folgt demgemäß das Kapitel II zu den „Freiheiten“. Im Kapitel III wird die „Gleichheit“, im Kapitel IV die „Solidarität“ und schließlich im Kapitel V und Kapitel VI werden die „Bürgerrechte“ und die „Justiziellen Rechte“ geschützt. Auch die sogenannten Freiheiten des Kapitel II sind aber meist als „Rechte“ bezeichnet. Es sind im großen und ganzen die klassischen liberalen Grundrechte der ersten Generation, nicht aber die politische Freiheit, nicht die Freiheit als Autonomie des Willens¹⁹, nicht die Bürgerlichkeit des Bürgers, nicht die Freiheit als Gesetzgeber. Art. 6 formuliert: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit“. Mit der Freiheit in dieser Vorschrift dürfte lediglich die Bewegungsfreiheit, die im Grundgesetz in Art. 2 Abs. 1 S. 2 steht, gemeint sein, nicht aber die Freiheit an sich, die große Freiheit. "Nach Art. 11 Abs. 2 werden jedoch "die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet". Nach Art. 13 sind auch die Kunst und Forschung frei und wird die „akademische Freiheit geachtet“. Auch die (neue) unternehmerische Freiheit hat das Wort Freiheit für sich. Sie wird nach der neuesten Fassung des Entwurfs aber nur noch "nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt". Die Freiheiten sind nach dem Entwurfstext der Sache nach Rechte. Die sogenannten Bürgerrechte des Kapitel V sind das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen (Art. 39 und 40), das „Recht auf eine gute Verwaltung“ des Art. 41 und neben den Rechten auf Zugang zu Dokumenten (Art. 42), ei-

¹⁸ K. A. Schachtschneider, Das Recht am und das Recht auf Eigentum, FS W. Leisner, S. 743 ff.

¹⁹ Zur kantianischen Freiheitslehre K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 275 ff., 325 ff., 427 ff.; ders., Freiheit in der Republik, S. 14 ff., 79 ff., 200 ff.

nen Bürgerbeauftragten mit Mißständen in der Verwaltung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zu befassen (Art. 43), dem Petitionsrecht (Art. 44) und dem Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 46) ist als Bürgerrecht in Art. 45 auch die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit der Unionsbürger im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten geregelt, also eine klassische liberale Freiheit. Die „Bürgerrechte“ gehören nicht anders als einige der „Freiheiten“, insbesondere „das Recht auf freie Meinungsäußerung“ des Art. 11, das Recht des Art. 12, „sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen (im Erstentwurf: „staatsbürgerlichen“, !?) Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit andern zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen“ (einschließlich einer Gewerkschaftsfreiheit, die nicht die die Arbeitgebervereinigungen umfassende Koalitionsfreiheit ist), aber auch „das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit“ des Art. 10, zur politischen Freiheit, die in den Grundrechtserklärungen der ersten Generation geschützt sind.

Der Entwurf der Charta anerkennt die Freiheit in ihrem in einer Republik einzig möglichen politischen Begriff abgesehen von ihrem Schutz durch das Menschenwürdeprinzip allenfalls in Punkt 2 der Präambel und verwehrt dieser damit den Grundrechtsschutz, wenn nicht der Freiheitsbegriff in Art. 6 als politische Freiheit verstanden werden soll. In den Grundrechtsformulierungen vermag der Entwurf die „Freiheiten“ und „Rechte“ nicht zu unterscheiden. Die Freiheit ist mit dem Menschen geboren. Sie ist das Urrecht des Menschen, zu handeln, wenn er anderen nicht schadet, wenn er also die Freiheit aller anderen Menschen achtet. Die äußere Freiheit ist eine Einheit mit der inneren Freiheit. Die äußere Freiheit ist die „Unabhängigkeit von eines anderen nötiger Willkür“ (Kant)²⁰. Die innere Freiheit ist die Sittlichkeit, die ihr Gesetz im kategorischen Imperativ hat. Das Sittengesetz, der Schlüsselbegriff des Grundgesetzes in Art. 2 Abs. 1 GG, von den meisten Interpreten des Grundgesetzes allerdings vernachlässigt, taucht in dem Entwurf der Charta nicht auf, obwohl das Sittengesetz das Prinzip der allgemeinen Freiheit ist. Anstelle dessen verbindet Punkt 6 der Präambel „die Inanspruchnahme dieser Rechte mit Verantwortlichkeiten und Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den künftigen Generationen.“ Das ist der Sache nach der kategorische Imperativ, in andere Worte gefaßt – immerhin! Die Freiheit findet ihre Wirklichkeit in der allgemeinen, dem Recht gemäßen Gesetzmäßigkeit²¹. Sie ist die politische Freiheit, die Freiheit des Menschen unter Menschen also.

²⁰ Metaphysik der Sitten, S. 345.

²¹ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 35 ff., 275 ff., 303 ff., 325 ff., 494 ff., 519 ff.; *ders.*, *Freiheit in der Republik*, S. 26 ff., 95 ff., 200 ff., 228 ff.

Um der Wirklichkeit der allgemeinen Freiheit willen geben sich die Menschen, zum Staat vereint, Gesetze und sichern die Gesetzlichkeit des gemeinsamen Lebens. Diese republikanische Freiheit ist mit dem Begriff der *liberté* der Erklärung von 1789 gemeint und diese Freiheit wird durch die verschiedenen Grundrechte, welche man als Freiheitsrechte oder als Freiheiten bezeichnen kann, geschützt. Es ist immer dieselbe Freiheit des Menschen, deren Schutz unterschiedlich gegen Gefährdungen, die sich im Laufe der Geschichte gezeigt haben, geschützt wird. Unterschiedliche Freiheiten eignen dem Menschen nicht, aber es gibt unterschiedliche Rechte und damit auch unterschiedliche Grundrechte. Abgesehen von dem Urrecht der Freiheit und den mit in diesem Urrecht verbundenen Rechten auf freie Rede sowie auf und am Eigentum gibt es nur Rechte, welche ihre Grundlage in der allgemeinen Freiheit haben, weil diese sich in der allgemeinen Gesetzlichkeit verwirklicht, wenn die Gesetze dem Recht genügen. Diese politische Freiheit ist die Würde des Menschen (Kant)²². Sie ist aber in der Charta nicht hinreichend zur Sprache gebracht. Diese politische Freiheit, diese Freiheit des Menschen als Bürger, der mit anderen Bürgern in gleicher Freiheit lebt, nicht individualistisch, sondern sozial, in Brüderlichkeit, meint Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Dort heißt es: "Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen." Art. 2 Abs. 1 GG hat das gut formuliert: „Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“.

„Freiheiten“ und „Rechte“ identifiziert ein Liberalismus, welcher die politische Freiheit des Menschen nicht zur Wirkung kommen lassen will, sondern den Staat als Einrichtung der Herrschaft mißversteht, der Freiheiten vornehmlich als „Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“ (BVerfGE 7, 198 (204))²³ entgegengestellt werden. Dementsprechend unterscheidet der Entwurf auch „Freiheiten“ und „Bürgerrechte“, die er als politische Rechte des Unionsbürgers vorstellt, den er der Sache nach zum Unionsuntertanen degradiert. Wer Freiheiten sagt, rechtfertigt Herrschaft und moderiert diese durch liberale, soziale und politische Rechte. Ein Gemeinwesen, das sich auf die Grundsätze der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit, der Solidarität, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gründet, ist eine Republik. Eine solche legitimiert keinerlei

²² Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, ed. Weischedel, Bd. 6, S. 67 f.

²³ Dazu kritisch K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 441 ff.; *ders.*, *Freiheit in der Republik*, S. 129 ff.

Herrschaft²⁴, sondern verwirklicht Freiheit durch Recht. Konzeptionell verbleibt der Konventsentwurf jedoch bei der Formulierung der einzelnen „Rechte, Freiheiten und Grundsätze“, sei es aus dogmatischer Inkompetenz, sei es aus interessierter Inkonsistenz, weitgehend im Konstitutionalismus, der durch das monarchische Prinzip geprägt war. An die Stelle des monarchischen Prinzips ist das Prinzip der Parteienherrschaft getreten. Demgemäß festigt Art. 12 Abs. 2 des Entwurfs erneut (vgl. schon Art. 191 EGV) die politischen Parteien auf der Ebene der Union, ein Artikel, der im übrigen systematisch zu den „Bürgerrechten“ gehört, wenn man schon Freiheiten von Bürgerrechten meint unterscheiden zu müssen.

Freiheit, Grundrechte, Menschenrechte, Grundfreiheiten, Freiheiten, Rechte, Ansprüche sind in einer inkonsistenten Begrifflichkeit nebeneinander gestellt, welche Verwirrung bei den Interpreten und in der Praxis stiften wird. Schwer zu durchschauen, aber sicher folgenreich stuft der Entwurf mit den Verben „garantieren“, „schützen“, „einhalten“, „gewährleisten“, „anerkennen und achten“, „das Recht auf Achtung haben“, „achten“, „gewähren können“, „niemand darf ... werden“, „verboten sein“, „das Recht haben“, „frei sein“, „die Freiheit haben“, „Freiheit anerkennen“, „Anspruch haben“, „Anspruch auf Schutz haben“, „das Recht auf Zugang haben“, „sicherstellen“, „besitzen“ (das Wahlrecht) die Schutzintensität der Freiheiten, Rechte und Grundsätze ab. Ganz unklar bleibt, aus welchen "Grundrechten" überhaupt subjektive Rechte, also Klagemöglichkeiten der Unionsbürger folgen sollen. Die Grundsätze, mit denen etwa der Umweltschutz (Art. 37) und der Verbraucherschutz (Art. 38) sichergestellt werden, wohl nicht. Elementare Menschheitsprinzipien, wie „die akademische Freiheit“ (Art. 13), werden lediglich „geachtet“, nicht etwa gewährleistet oder gar garantiert oder wenigstens als Recht anerkannt. Ob differenzierte Gesetzesvorbehalte der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten bestehen oder ob in Art. 52 Abs. 1 ein allgemeiner Gesetzesvorbehalt gemacht ist, ist zweifelhaft. Die häufigen grundrechtsimmanenten Gesetzesvorbehalte sprechen dafür, daß die vorbehaltlosen Grundrechte wie die Freiheit der Kunst und Forschung, aber auch die Freiheit der Medien und die Rechte auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit uneinschränkbar sein sollen. Dagegen spricht die Sache. Nach der in Deutschland praktizierten allgemeinen Grundrechtslehre kann ein vorbehaltloses Grundrecht (nur) zugunsten anderer Gemeinwohlbelange eingeschränkt werden, welche ihrerseits den Schutz des Verfassungsgesetzes genießen²⁵.

²⁴ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 71 ff.

²⁵ Etwa BVerfGE 50, 290 (369); 84, 212 (228); 92, 26 (41); 100, 271 (283).

V. Soziale Rechte

Während die liberalen Rechte in den Kapitel I, II und V eine weitgehende, der Grundrechtstradition verpflichtete Aufnahme in den Entwurf gefunden haben, freilich mit beunruhigenden Einschränkungen, wie in Art. 13, der die Freiheit der Lehre, die keinesfalls durch die in der neuen Fassung aufgenommenen Achtung der „akademischen Freiheit“ hinreichend geschützt ist, nicht nennt, hat der Entwurf der Charta die sozialen Grundrechte der zweiten Generation weitgehend verschwiegen, obwohl das Kapitel IV die Überschrift „Solidarität“ trägt. Das Sozialprinzip als das Prinzip der Brüderlichkeit²⁶, jetzt als Prinzip der „Solidarität“ gehandelt, wird entgegen der menschheitlichen Verfassung der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, zu der sich die Präambel bekennt, in kleinen Arbeitnehmerschutzrechten und in herkömmlichen Einrichtungen (schon fragwürdig gewordener) sozialstaatlicher Versicherungssysteme abgetan. Kapitel IV vermeidet die großen sozialen Postulate, welche sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 als auch in der Europäischen Sozialcharta von 1961, insbesondere aber in dem Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966 enthalten sind. Wenn die Lebensverhältnisse in Europa nach dem neokapitalistischen Entwurf der Grundrechtscharta gestaltet werden, wird die soziale Frage erneut Europa erschüttern. Aber das Sozialprinzip will gar nicht zum Kapitalprinzip passen, dem die Währungsunion (Euro) als geradezu logischer Baustein der Kapitalunion verpflichtet ist. Weil eine echte europäische Sozialunion²⁷ weder mittel- noch langfristig eine Chance hat, wird das freiheitliche Sozialprinzip schlicht aufgegeben – entgegen den Fundamenten der ebenso christlichen wie humanistischen (Aufklärung!) Kultur Europas, die mit dem (fragwürdigen) Hinweis in Punkt 2 der Präambel auf das "Bewußtsein ihres (sc. der Union) geistig-religiösen und sittlichen Erbes" angesprochen ist. Gegen diese Politik werden Barrikaden errichtet werden.

Vor allem fehlt das Recht auf Arbeit, welches in dreizehn Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (außer Deutschland und Österreich) genannt ist, das die meisten Landesverfassungen Deutschlands kennen und das sowohl aus dem Sozialprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG als bei richtiger Lesweise auch aus der Eigentumsgewährlei-

²⁶ K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 234 ff.

²⁷ Dazu J. Ringler, *Die europäische Sozialunion*, 1997.

stung des Art. 14 Abs. 1 GG folgt²⁸. Aufgrund des Rechts auf Arbeit kann eine bestmögliche Beschäftigungspolitik eingefordert werden, wenn auch nicht ein Arbeitsplatz eigener Wahl. Ein Recht auf Arbeit setzt eine allein an der Preisstabilität orientierte Politik, welche die Unternehmensinteressen fördern mag, aber die Arbeitnehmerinteressen vernachlässigt, ins Unrecht. Eine Grundrechtscharta, welche die unternehmerische Freiheit anerkennt (Art. 16), aber das Recht auf Arbeit ausspart, verändert die Wirtschaftsverfassung grundlegend. Sie wandelt die marktliche Sozialwirtschaft²⁹ in eine Markt- und Wettbewerbswirtschaft, die der „globalen Revolution des Kapitals“ keine Steine in den Weg legen will.

Dem entspricht es, daß auch das „Eigentumsrecht“ des Art. 17 auf den Bestands- und Gebrauchsschutz des Eigentums reduziert wird, während die Menschenrechtstexte (Art. 17 AEMR) und, wiederum bei richtiger Lesweise, auch das Grundgesetz ein Recht auf Eigentum gewährleisten³⁰. Frei sind die Menschen nur, wenn sie selbständig sind; denn nur wer selbständig ist, ist der Autonomie des Willens, also der politischen Freiheit, fähig (Kant)³¹. Dementsprechend hat jeder ein Recht darauf, daß die Eigentumsordnung allen das erforderliche Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsordnung muß dem Sozialprinzip genügen, also, wenn man so will, solidarisch sein. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, welche Art. 14 Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“) klar formuliert, nennt der Entwurf der Charta nicht, obwohl der Europäische Gerichtshof eine soziale Grundrechtslehre der Gemeinschaftsverpflichtetheit praktiziert³². Eine liberalistische Stärkung des Privatheitssprinzips³³ würde die funktionale Staatlichkeit der Mitgliedstaaten entgegen deren Verfassungsgesetzen relativieren, etwa die Verwirklichung des Sozialprinzips, zumindest in Deutschland ein Fundamentalprinzip³⁴, das nicht zur Disposition der Integrationspolitik steht. Eine europäische Grundrechtscharta kann rechtens nicht vom Freiheits- zum

²⁸ K. A. Schachtschneider, Recht auf Arbeit – Pflicht zur Arbeit, FS J. G. Helm, 2001, Manuskript, S. 4 ff., 13 ff., und zum Folgenden.

²⁹ K. A. Schachtschneider, Freiheit in der Republik, S. 270 ff.; auch W. Hankel/W. Nölling/K. A. Schachtschneider/J. Starbatty, Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, 1998, S. 200 ff.

³⁰ K. A. Schachtschneider, Das Recht am und das Recht auf Eigentum, FS W. Leisner, S. 755 ff.

³¹ Metaphysik der Sitten, S. 432 ff.; K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 234 ff.

³² Etwa EuGH - Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg. 1974, 491 (507); A. Emmerich-Fritsche, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 333 ff., m.w.N.

³³ Zum Privatheitsprinzip K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 370 ff.; ders., Freiheit in der Republik, S. 237.

³⁴ BVerfGE 84, 90 (121); 100, 271 (284).

Herrschaftsprinzip und auch nicht vom Sozial- zum Individualprinzip wechseln. Jedes Verfassungsgesetz muß die Verfassung der Menschheit des Menschen wahren.

VI. Arbeitnehmerrechte

Nicht nur das Recht auf Arbeit fehlt in dem Konventsentwurf, sondern die Rechte der Arbeitnehmer werden insgesamt geschmälert.

Zur Anerkennung der Arbeitnehmer als Miteigentümer der Unternehmen schreitet die Charta nicht fort, obwohl die Unternehmen genauso das Eigene und Eigentum der Arbeitnehmer sind wie das der Anteilseigner³⁵. Allemal das Arbeitsverhältnis ist ein Eigentum des Arbeitnehmers. Das Arbeitsverhältnis gibt dem Arbeitnehmer die Möglichkeit, aus eigener Kraft zu leben. Es ist sein Eigenes, das in Deutschland etwa im Kündigungsschutz- und im Mitbestimmungs-, aber auch im Betriebsverfassungsrecht rechtlich anerkannt ist und anerkannt werden muß.

Die Arbeitnehmer werden in dem Kapitel IV, das „Solidarität“ verspricht, nur in kleinen Rechten geschützt. Sie sollen human behandelt, nämlich Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, freilich nur "nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten" (Art. 30), Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen, auf Begrenzung der Höchstarbeitszeiten, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub (Art. 31) und auf Mutterschafts- und Elternschutz, um das Familien- und das Berufsleben in Einklang bringen zu können, (Art. 33 Abs. 1) haben. Art. 32 verbietet die Kinderarbeit und schützt die Jugendlichen vor allem vor „wirtschaftlicher Ausbeutung“.

Nach Art. 27 muß für die „Arbeitnehmer oder ihre Vertreter“ "auf allen Ebenen eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in den Fällen und unter den Voraussetzungen gewährleistet sein, die nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind". Die unternehmerischen Entscheidungen betreffen das Eigentum der Arbeitnehmer am Unternehmen, nämlich ihren Arbeitsplatz. Die unternehmerische oder auch nur die betriebliche Mitbestimmung ist nicht gewährleistet, obwohl sie in Deutschland zu den Arbeitnehmerrechten gehört, für welche die Gewerkschaften jahrzehntelang gekämpft haben. Dafür gibt es das Recht auf

³⁵ K. A. Schachtschneider, Eigentümer globaler Unternehmen, FS H. Steinmann, 1999, S. 412 ff.

Zugang zu einem „unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst“ (Art. 29), gegenüber dem Menschenrecht auf Arbeit ein Hohn für das Millionenheer von Arbeitslosen. Ein Aufschrei der Gewerkschaften war nicht zu hören.

Art. 26 des Entwurfs vom 28. Juli hatte die Rechte der Gewerkschaften gegenüber dem Stand des kollektiven Arbeitsrechts jedenfalls in Deutschland restriktiv formuliert. Weder die Streikfreiheit gegenüber der Union, noch gar ein Streikrecht gegenüber den Arbeitgebern waren gewährleistet³⁶, sondern lediglich das Recht, „bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer (sc.: der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) Interessen zu ergreifen“. Die „Verteidigung ihrer Interessen“ gibt weniger Rechte als die Koalitionsrechte zur „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“, die Art. 9 Abs. 3 GG schützt. In Art. 12 Abs. 1 S. 2 ist nicht nur die Gewerkschaftsfreiheit als eine Vereinigungsfreiheit aufgenommen, sondern in Art. 28 das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer (sc. der Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen) Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen“. Das gibt prinzipiell ein Streikrecht gegenüber dem Tarifpartner und verschließt grundrechtlich den Weg der praktischen Vernunft, nämlich die vereinbarte Schlichtung. Grundrecht kann nur die Streikfreiheit gegenüber dem Staat sein. Im übrigen ist das Recht, Tarifverträge auszuhandeln und zu schließen, nur „nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ garantiert, während die Tarifautonomie in Deutschland weitgehend zum Wesensgehalt der Koalitionsfreiheit gehört und nur zu Gunsten anderer Verfassungsgüter eingeschränkt werden darf.

Durchaus wichtig war es dem Konvent, die berufsrechtliche Frauenquote zu etablieren (Art. 23 Abs. 2). Entgegen dem allgemeinen Gleichheitsprinzip (Art. 20) und dem Diskriminierungsverbot auch wegen des Geschlechts (Art. 21) werden durch Art. 23 Abs. 2 „spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht“ erlaubt, also eine Ausnahme von den großen menschheitlichen Grundsätzen der Gleichheit gemacht.

VII. Ökologische, biologische und gesundheitliche Rechte

Nach Art. 37 müssen „ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Um-

³⁶ Dazu und zum Folgenden K. A. Schachtschneider, Der Streik im öffentlichen Dienst, Fallstudie, Lehrstuhlskript 2000, S. 6 ff., 24 ff., 31 ff., 68 ff.

weltqualität in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“. Ein Grundrecht gibt diese Vorschrift trotz ihrer Stellung in einer Grundrechtscharta dem Wortlaut nach nicht, jedenfalls kein subjektives Recht auf die zugesagte Sicherstellung. Ein solches Recht würde aus den Artikeln 2 und 3, dem „Recht auf Leben“ bzw. dem „Recht auf körperliche und geistige Gesundheit“ folgen, die mit der Schutzpflicht des Staates zugunsten von Leben und Gesundheit verbunden sind³⁷. Art. 37 soll aber wohl als Spezialvorschrift grundrechtliche Rechte auf den Schutz der Umwelt um des Lebens und der Gesundheit willen ausschließen. Auch der Gesundheitsschutz ist durch Art. 35 auf den „Zugang zur Gesundheitsvorsorge und Inanspruchnahme von ärztlicher Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ reduziert, so daß auch insofern die objektive Dimension der Artikel 2 und 3 nicht grundrechtlich zur Geltung gebracht werden dürfen soll. Das wird durch die Ergänzung des Entwurfs, daß bei der "Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden wird", bestätigt. So formuliert man das Versprechen einer Politik, aber nicht ein einklagbares Recht. Entgegen den Erkenntnissen der Ökologie und der Sozialmedizin sind der Umweltschutz und der Gesundheitsschutz weit hinter den Stand der Grundrechte der dritten Generation zurückgedrängt. Jedenfalls wird den Bürgern das Recht streitig gemacht, den Schutz gerichtlich zu erzwingen.

Mehr als bedenklich sind die Verbotsregelungen des Art. 3 Abs. 2 für die Medizin und die Biologie, nicht hinsichtlich der genannten Grundsätze, sondern wegen der Einschränkung derselben. So sind eugenische Praktiken insbesondere verboten, wenn sie „die Selektion von Personen zum Ziel haben“ (2. Teilstrich). Was sind eigentlich Personen in diesem Zusammenhang, auch Embryos? Nicht verboten sind also genetische Entwicklungen, die nicht schon Praktiken sind. Transplantationen steht nichts im Wege, wenn sie nicht „zur Erzielung von Gewinnen“ dienen; denn nur zu diesem Zweck dürfen der „menschliche Körper oder Teile davon“ nicht genutzt werden (3. Teilstrich). Nicht einmal die Einwilligung des Toten ist erforderlich, falls nicht das Einwilligungsprinzip des 1. Teilstrichs entgegen der Praxis in den meisten Ländern der Europäischen Union gelten soll³⁸. Nur das reproduktive Klonen von Menschen ist verboten (4. Teilstrich). Es gibt viele andere Formen des Klonens, die bedrohlich sind. Der Industrie,

³⁷ BVerfGE 39, 1 (41 f.); 46, 160 (164); 49, 89 (141 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (73 ff.); 77, 170 (214 f.); 88, 203 (251 ff.); K. A. Schachtschneider, Fallstudie zum Umweltrecht, Lehrstuhlskript, 2000, S. 3 ff.

³⁸ Dazu K. A. Schachtschneider/D. J. Siebold, Die "erweiterte Zustimmungslösung" des Transplantationsgesetzes im Konflikt mit dem Grundgesetz, DÖV 2000, 129 ff.

auch der medizinischen und biologischen, einschließlich der genetischen, sollen möglichst Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, welche sich aus der Grundrechtsinterpretation des Absatz 1 des Art. 3 ergeben könnten.

VIII. Prozedurale Rechte

Die Bürgerlichkeit der Bürger ist durch den Entwurf der Charta auf das Minimum reduziert, welches um der in Punkt 2 der Präambel beschworenen Grundsätze der Demokratie willen unverzichtbar erscheint. Der Torso an Demokratie, den die Charta hinterläßt, ist ohnehin allenfalls eine formale Demokratie, welche für die plurale Parteienoligarchie typisch ist, wie schon Karl Jaspers beklagt hat³⁹. Geradezu propagandistisch wird den Unionsbürgern in Art. 41 ein „Recht auf eine gute Verwaltung“, "unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist", mit den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs, der Akteneinsicht ("unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses"), der Begründungspflicht, der Amtshaftung, und der sprachlichen Verständlichkeit angedient, als ob dadurch die mannigfachen Prinzipien des Rechtsstaates verwirklicht würden⁴⁰. Die Lehre und die Praxis haben das Rechtsstaatsprinzip als das Prinzip des Rechts vielfältig materialisiert. Die vier Absätze des Art. 41 können das allgemeine Verwaltungsrecht, das in Deutschland seine gesetzliche, zum Teil kritikwürdige, Regelung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen gefunden hat, nicht ersetzen. Art. 41 birgt die Gefahr der Reduzierung verwaltungsrechtlichen Fortschrittes, der vor allem der intensiven Förderung rechtsstaatlicher Prinzipien in den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu danken ist. Seitdem ist ein ständiger Rückschritt an prozeduralen Rechten zu beklagen, der sich in dem Entwurf der Grundrechtscharta fortsetzt.

Wenn schon neben dem Wesensgehaltsschutz der „Rechte und Freiheiten“ der „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ hervorgehoben wird (Art. 51 Abs. 1), so wäre es richtig, auch andere Grundsätze des Rechtsstaates, wie das Vertrauensschutz- und das Bestimmtheitsprinzip, vor allem aber das Prinzip gewaltenteiliger Funktionenordnung in den Text aufzunehmen, gerade weil aus der Garantie ausgewählter Grundsätze mit gewisser Logik der Umkehrschluß gezogen werden kann, daß andere Grundsätze, die mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden werden, nicht gelten sollen. Entweder bleibt ein

³⁹ Vom Ursprung und Ziel der Geschichte, 1949, S. 213; *ders.*, Wahrheit, Freiheit, Friede, 1958, in: *ders.*, Lebensfragen der deutschen Politik, 1963, S. 160, 162, 165.

⁴⁰ Dazu *K. A. Schachtschneider*, Das Rechtsstaatsprinzip der Republik, 5. Aufl. 2000.

Grundrechtstext allgemein, wie das zu empfehlen ist, oder er befaßt sich mit den vielen Einzelheiten, welche aus den Prinzipien des Rechts folgen und regelt diese umfassend. Dann wird eine solche Charta eine Art Verwaltungsgesetz, wie dies der Entwurf denn auch zum Teil ist.

Auch die „justiziellen Rechte“ in Kapitel VI werden reduziert, wenn auch das Rechtsschutzprinzip in Art. 47 gewahrt bleibt, freilich nur für "durch das Recht der Union garantierte Rechte und Freiheiten", so genügt doch für den Schuldvorwurf, nach Art. 48, daß ein „rechtsförmlicher Beweis der Schuld“ der angeklagten Person erbracht ist, während in Deutschland die Strafbarkeit den Schuldspruch eines Gerichts voraussetzt⁴¹. Den Grundsatz: nulla poena sine lege, formuliert der Entwurf so wie Art. 7 EMRK. Das Strafgesetz muß nicht ein Gesetz des Staates sein, dem der Straftäter angehört oder in dem er die Straftat begangen hat, sondern es genügt, daß die Tat nach internationalem Recht strafbar war. Das Recht, Straftatbestände zu schaffen, wird dadurch internationalisiert, was nach Art. 103 Abs. 2 GG nicht erlaubt ist.

IX. Auf dem Weg zum Verfassungsstaat Europäische Union

Ein Grundrechtstext ist klassischer Bestandteil eines Verfassungsgesetzes, welches ein Volk zum Staat verfaßt. Außerdem regelt ein Verfassungsgesetz die Ziele, Aufgaben und Befugnisse eines Staates und die Organisation des Staates, welche gewaltenteilig sein muß, um einer Verfassung der Freiheit und des Rechts zu genügen. Die organisationsrechtliche Verfassung (im funktionalen Sinne) enthalten die primärrechtlichen Verträge der Union, vor allem der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft. Dennoch sind diese Verträge im Gegensatz zur Auffassung des Europäischen Gerichtshofs und einer früheren, inzwischen nicht wiederholten, Äußerung des Bundesverfassungsgerichts keine Verfassungsgesetze, eben weil sie die Europäische Union nicht zu einem Staat, einem Bundesstaat⁴², und die Unionsbürger nicht zu einem Volk im staatsrechtlichen Sinne integrieren⁴³. Es hat niemals eine Staatsgründung der Europäischen Union gegeben. Insbesondere sind die Politiken der Europäischen Union nicht eigenständig demokratisch legitimiert⁴⁴. Das aber wäre eine unabdingbare Voraussetzung eines freiheitlichen Gemeinwesens, einer Republik der Europäer. Die demokratische Legitimation der Rechtsakte der Unionsorgane beruht auf den demokratisch legitimierten Zustimmungsgesetzen der mitgliedstaatlichen Legislativorgane zu den Gemeinschaftsver-

⁴¹ BVerfGE 20, 49 (79 ff.).

trägen. Spezifisch daraus erwächst das Prinzip der begrenzten Ermächtigung der Union-
organe durch die Übertragung von Hoheitsrechten zur gemeinschaftlichen Ausübung⁴⁵.

Mit der entworfenen Charta der Grundrechte (letzter Entwurf vom 28. September 2000) wird die Europäischen Union ihre existentielle Staatlichkeit vertiefen. Im Laufe der Zeit sind die Europäischen Gemeinschaften zum Staat im existentiellen Sinne entwickelt worden⁴⁶. Der letzte geradezu diktatorische Schritt war die Währungsunion. Unbeirrt gehen die Integrationisten den Weg zum Großstaat Europa weiter. Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas (der Mitgliedstaaten) läßt nur eine gemeinschaftliche Ausübung der Staatlichkeit der Völker, also eine funktionale Staatlichkeit der Europäischen Union, zu. Zu diesem Zweck ist letzterer die gemeinschaftliche Ausübung von bestimmten und begrenzten Hoheitsrechten übertragen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG). Diese Hoheitsrechte dürfen nur nach Maßgabe der Grundrechte der Mitgliedstaaten ausgeübt werden; denn kein Staat hat Hoheit entgegen den Grundrechten der Menschen und der Bürger. Vielmehr sind die Grundrechte als solche negative Kompetenzen⁴⁷. Grundrechte sind zwar einschränkbar, so daß auch die Rechtsakte der Europäischen Union, der funktionale Staatlichkeit delegiert ist, Grundrechte einzuschränken vermögen, aber doch nicht zu Lasten des Wesensgehalts der Grundrechte. Nach Art. 19 Abs. 2 GG darf „in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden“. Dementsprechend hat sich das Bundesverfassungsgericht vorbehalten, den Grundrechtsstandard, der zumindest den generellen Wesensgehalt der Grundrechte ausmacht, auch gegenüber Rechtsakten der Europäischen Union zur Geltung zu bringen⁴⁸.

Die Charta der Grundrechte verfolgt scheinbar nur den Zweck, der Existenz eines europäischen Staates ein weiteres Symbol zu verleihen, will aber in Wahrheit einen weiteren Schritt auf dem Wege zu einer existentiellen Staatlichkeit der Europäischen Union ge-

⁴² BVerfGE 22, 293 (296); 89, 155 (188).

⁴³ BVerfGE 89, 155 (188)

⁴⁴ K. A. Schachtschneider, Demokratiedefizite in der Europäischen Union, FS W. Hankel, 1999, S. 119 ff.

⁴⁵ BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.).

⁴⁶ Dazu und zum Folgenden K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht, in: K. A. Schachtschneider/W. Blomeyer (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 111 ff., ders., Die Republik der Völker Europas, ARSP-Beiheft 71 (1997), S. 170 ff., 174 ff.

⁴⁷ K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 353 f., 476, 821 f., 1030

⁴⁸ BVerfGE 89, 155 (174 f.).

hen, der seit Jahrzehnten mit den Mitteln des Völkerrechts, aber weitestgehend, ohne die Völker selbst zu fragen, beschränkt wird. Durch ein Verfassungsgesetz soll die existentielle Staatlichkeit der Union weiterentwickelt werden, indem in einer Regierungskonferenz nach Nizza die Gemeinschaftsverträge einschließlich des letztlich angestrebten Grundrechtsvertrages zum Verfassungsvertrag zusammengefaßt, jedenfalls als ein einen Verfassungsstaat begründendes Verfassungswerk ausgegeben werden.

Die existentielle Staatlichkeit der Europäischen Union können jedoch nur die Völker der Mitgliedstaaten ermöglichen, weil sie, jedes Volk für sich, die eigene existentielle Staatlichkeit⁴⁹ (seine Souveränität) aufgeben müssen. Das setzt Verfassungsreferenden der Völker voraus. Ein Verfassungsgesetz für Europa bedarf einer Vorbereitung durch eine eigens für diese Aufgabe von allen Unionsbürgern gewählte europäische Nationalversammlung. Durch diese Wahl würden sich die Europäer zu einem Staatsvolk konstituieren. Über das Verfassungsgesetz müßte schließlich das europäische Volk abstimmen. Die gegenwärtigen Vertreter der mitgliedstaatlichen Völker in den Regierungen und Parlamenten haben weder die Aufgabe noch gar die Befugnis, die Union zu einem existentiellen Staat zu entwickeln. Das "vereinte Europa" im Sinne des deutschen Integrationsprinzips (Präambel, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) ist eine Union als Staatenverbund⁵⁰. Dieser setzt die existentielle Staatlichkeit der Völker der Mitgliedstaaten voraus. Das Ziel eines existentiellen Verfassungsstaates Europa ist verfassungswidrig; denn es gefährdet den "Bestand der Bundesrepublik Deutschland" als existentiellen Staat, also die Souveränität Deutschlands, die es trotz aller Gemeinschaftlichkeit der Ausübung der Staatlichkeit (auf Grund der übertragenen Hoheitsrechte, Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) Deutschland wie jedem anderen Mitgliedstaat erlaubt, aus der Union auszuschneiden, indem das Integrationsprinzip aus dem Grundgesetz gestrichen wird (Voraussetzung: Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat) und die Zustimmungsgesetze zu den Gemeinschaftsverträgen aufgehoben werden⁵¹. Die Organe der Europäischen Gemeinschaften haben keinesfalls die Aufgabe und Befugnis, den existentiellen Verfassungsstaat Europa zu schaffen. Sie haben im Rahmen der begrenzten Ermächtigungen (Aufgaben und Befugnisse) die Ziele der Gemeinschaften zu verwirklichen⁵².

⁴⁹ Dazu und zum Folgenden *K. A. Schachschnieder*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas, S. 75 ff., insb. S. 111 ff.

⁵⁰ BVerfGE 89, 155 (184, 186, 188 ff.), Maastricht-Urteil.

⁵¹ BVerfGE 89, 155 (190).

⁵² Zum Prinzip der begrenzten (Einzel-)Ermächtigung BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.); *K. A. Schachschnieder/A. Emmerich-Fritsche/Th. C. W. Beyer*, Der Vertrag über die Europäische Union und das

X. Zusammenfassende Kritik

Die Charta verfolgt ein verfassungswidriges Ziel, nämlich die existentielle Staatlichkeit der Europäischen Union durch einen Prozeß der Verfassungsgesetzgebung voranzutreiben, ohne daß die Völker Europas danach gefragt worden sind, ob sie ihre existentielle Staatlichkeit zugunsten einer solchen Europas aufgeben wollen. Die Charta mißachtet die Freiheit im Grundsatz. Sie schmälert die Bürgerlichkeit der Bürger, denen kleine Rechte belassen werden, welche die Untertänigkeit zu ertragen erleichtern. Die Charta minimiert die sozialen und die ökologischen Grundrechte sowie vor allem die Grundrechte der Arbeit. Der Entwurf ist ein verschleiertes Manifest des globalen Kapitals. Die Charta kann keine Rechtswirkung im eigentlichen Sinne entfalten und will das wohl auch nicht. Sie kann aber bald ein Teil einer Verfassung Europas sein, die ja auf höchster Ebene im Gespräch ist, und würde im Zuge der Verfassungsgesetzgebung kaum noch einmal geändert werden. Darin liegt eine große Gefahr. Die illegitime Integrationsymbolik rechtfertigt die Charta keinesfalls. Als großer politischer Akt gefährdet die Charta den Status der Menschen und Bürger in Europa. Schon das Verfahren ihrer Erarbeitung ist demokratiewidrig; denn ihre Erkenntnisweise ist nicht freiheitlich, nicht allgemein und nicht öffentlich. Der Entwurf der Charta sollte nicht zur Grundrechtsverfassung eines jetzigen oder künftigen Europas werden. Jeder Widerspruch gegen die Charta ist angezeigt, damit sie nicht Grund zum Widerstand gibt. Die Idee Europa wird für die Entdemokratisierung, Entsozialisierung und Entliberalisierung Europas, kurz, für die Entrechtlichung unserer Lebensverhältnisse, mißbraucht.