

Grundrechtscharta für Europa
- Anspruch und Wirklichkeit -

Sie kennen vielleicht die Geschichte von dem Koloß, der immer marschieren muß aus bloßer Angst, daß er, wenn er innehält, stürzt. Unter Anspielung hierauf schrieb kürzlich **Stolleis** in der FAZ der Europäischen Gemeinschaft ins Stammbuch: "Der Koloß darf nicht nur marschieren".¹

Jede Forderung, die Kompetenzen oder den Normenbestand der Gemeinschaft zu erweitern, muß sich dem Test der Erforderlichkeit unterziehen lassen; das Subsidiaritätsprinzip gilt in seiner allgemeinen Bedeutung auch für die Verdichtung der Europäischen Integration.

Ich möchte deshalb im folgenden im Hinblick auf die Idee einer europäischen Charta der Grundrechte den grundrechtlichen Istzustand in der Gemeinschaft skizzieren und dann auf das Verhältnis verschiedener Grundrechtskataloge zueinander eingehen. Insbesondere aber stellt sich die Frage, ob eine Grundrechtscharta sinnvoll erscheint und welchen Inhalt sie gegebenenfalls haben sollte.

I. Grundrechte im Gemeinschaftsrecht

Sucht man im Index der Kommentarliteratur zum EG-Vertrag das Stichwort "Grundrechte", findet man die grundsätzlichen Ausführungen nicht unter den materiellrechtlichen Regelungen des Vertrages, sondern bei Art. 220 EGV (= Art. 164 a.F.),

¹ *M. Stolleis*, F.A.Z. v. 26.6.1998.

also bei der Bestimmung, daß der Europäische Gerichtshof die Wahrung des Rechts zu sichern hat bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages. Der Vertrag kennt keinen Grundrechtskatalog. Er enthält einige wenige spezifische Grundrechtsverbürgungen, wie insbesondere das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV = Art. 6 a.F.; Art. 39 Abs. 2 EGV = Art. 48 a.F.) sowie das Gebot der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, allerdings - interessanterweise - beschränkt auf den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit (Art. 141 EGV = Art. 119a.F.).

Aus dieser Grundrechtsabstinenz der Römischen Verträge wurde ursprünglich der Schluß gezogen, Grundrechte seien ausschließlich Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen, nicht des - primär völkerrechtlich definierten - Gemeinschaftsrechts. Demgemäß zögerte auch der Europäische Gerichtshof, Grundrechte als Gemeinschaftsrecht anzuerkennen und zu schützen.

Dies änderte sich Ende der 60er Jahre. Mit der fortschreitenden Etablierung der ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsgemeinschaft stellte sich dem Gerichtshof unabweisbar die Grundsatzfrage, ob die Gemeinschaft über das geschriebene Recht hinaus an eine allgemein rechtliche Werteordnung gebunden ist. Der Europäische Gerichtshof begann zunächst noch tastend, Grundrechte zu entwickeln und zu schützen. Als Erkenntnisquellen stützte er sich insbesondere auf die Grundfreiheiten des Vertrages, auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und auf die Menschenrechtskonvention.

In der Folgezeit gewann die Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs immer größeres Gewicht; sie wurde, wie ich meine, zu einer seiner größten Rechtsprechungsleistungen. Dem lag die Erkenntnis zugrunde, daß eine Rechtsordnung, die den Bürgern Rechte verleiht und Pflichten auferlegt, nur dann allgemeine Geltung und Akzeptanz beanspruchen kann, wenn sie mit grundrechtlichen Leitplanken versehen ist.

Es verdient festgehalten zu werden, daß die Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Teil deutlich geprägt ist von der deutschen Grundrechtsdoktrin und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Mit seiner Grundrechtsrechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof zugleich ein bedeutsames Kapitel geschrieben zu dem grundsätzlichen Problem der Grenzziehung zwischen zulässiger Rechtsfortbildung durch Richterrecht und unzulässigem Übergriff der dritten Gewalt auf die Domaine der ersten Gewalt. Es erscheint auf den ersten Blick durchaus paradox, daß die Richter, die an das Recht gebunden sind, die Kompetenz haben, dieses Recht selbst fortzubilden. Diese Rolle eines obersten Gerichts faßt der Richter am US-Supreme Court Hughes in den Satz: "We are under a constitution, but the constitution is, what the Judges say it is".

Der Richter war in Europa niemals lediglich nur Sprachrohr der Herausgeber der Gesetzesblätter ("la bouche qui prononce les paroles de la loi").² Aufgabe des Richters ist es, dem leblosen Buchstaben des Gesetzes Leben und praktische Wirksamkeit zu geben - in vollem Respekt vor Montesquieu, auch wenn die Abgrenzung der legislativen von der judikativen Gewalt nicht immer trennscharf zu ziehen ist.

Festzuhalten bleibt, daß die Grundrechte integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind und ihren Verbindlichkeitsanspruch allein auf dieses gründen. Sie bilden den **Schlußstein** dieser supranationalen Rechtsordnung, die damit erst die innere Rechtfertigung für ihren allgemeinen Geltungsanspruch in den nationalen Rechtsordnungen findet. In der Diskussion um eine Grundrechtecharta die Existenz gemeinschaftsrechtlicher Grundrechte in Frage zu stellen, ist soweit ein irriger Ansatz. Es geht einzig und allein um die Kodifizierung der Grundrechte.

² *BVerfGE* 75, 223/243.

II. Grundrechtspluralismus

Die Feststellung, daß die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, wirft die Frage nach ihrem Verhältnis zu Grundrechten in konkurrierenden Rechtsordnungen auf. Das Problem "Grundrechtspluralismus" kann hier nicht erschöpft werden. Die Bandbreite geht von Grundrechten in den Verfassungen deutscher Länder über die des Grundgesetzes bis zur Menschenrechtskonvention, zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der UN-Folterkonvention, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Diskutiert man aus deutscher Sicht eine europäische Charta der Grundrechte, bedarf zuerst deren Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes einer Klärung.

Auszugehen ist von der unstreitigen Feststellung, daß das Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung den Bürgern der Gemeinschaft unmittelbar Rechte verleihen und Pflichten auferlegen kann.³ Kollidiert unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht mit nationalem Recht, geht es diesem grundsätzlich vor.⁴ Mit den Zustimmungsgesetzen zu den Gemeinschaftsverträgen wurde, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt hat, der Rechtsanwendungsbefehl für das primäre und das abgeleitete Gemeinschaftsrecht erteilt mit der Folge, daß das Gemeinschaftsrecht über diese Brücke des Zustimmungsgesetzes in die nationale Rechtsordnung fließt und mit Anwendungsvorrang in Deutschland gilt.⁵

Allerdings begrenzt Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes (früher Art. 24 Abs. 1) die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft. Die konstituie-

³ Vgl. *EuGH* v. 5.2.1963, *Gend/Loos*, *EuGH*, E 1.

⁴ Vgl. *EuGH* v. 15.7.1964, *Costa/ENEL*, *EuGH* E 1964, 1251.

⁵ Vgl. *BVerfGE* 22, 293; 31, 145; 73, 339.

renden Strukturen der deutschen Verfassungsordnung sind immun gegen Eingriffe der Gemeinschaftsorgane. Zu diesen Essentialia gehören die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrundeliegen. Der Wesensgehalt der deutschen Grundrechte darf somit auch nicht durch Gemeinschaftsakte verletzt werden. Der Schutz der Grundrechte des Grundgesetzes fällt in die Gerichtsbarkeit des Bundesverfassungsgerichts, und zwar auch dann, wenn diese Eingriffe auf Gemeinschaftsrecht beruhen - so jedenfalls die Rechtsprechung des BVerfG.⁶

Diese verfassungsrechtliche Ausgangssituation führt zu einer Spannungslage mit dem Gemeinschaftsrecht. Einerseits muß um der Rechtseinheit in der Gemeinschaft willen Gemeinschaftsrecht einheitlich gelten und Vorrang vor nationalem Recht haben und darf deshalb nicht an diesem gemessen werden, andererseits bildet jedoch der Wesensgehalt der deutschen Grundrechte ein Bollwerk, das nicht nur nationalem Recht, sondern auch der Anwendung von Gemeinschaftsrecht in Deutschland Grenzen setzt.

Um diese beiden an sich unversöhnlichen Prinzipien in praktische Konkordanz zu bringen, hat das BVerfG in der Maastricht-Entscheidung einen bedeutenden Schritt getan. In Konkretisierung der sog. Solange II-Entscheidung betonte das BVerfG das Kooperationsverhältnis, das zwischen ihm und dem Europäischen Gerichtshof im Bereich des Grundrechtsschutzes besteht.⁷ Hiernach garantiert der EuGH Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der EG, das BVerfG kann sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken. Was das konkret bedeutet, wurde allerdings kontrovers diskutiert, in der Bananen-Entscheidung vom 7. Juni 2000 jedoch konkretisiert. Ich gehe davon aus, daß Karlsruhe Gemeinschaftsakte auf ihre Vereinbarkeit mit deutschen Grundrechten, wenn überhaupt, dann nur in dem hypothetischen Fall prüft, daß über den Einzelfall hinaus, also generell, der Schutz des Kernbereichs bestimmter Grundrechte durch den

⁶ BVerfGE 89, 1551174.

⁷ BVerfGE 89, 1551175.

Europäischen Gerichtshof grundsätzlich, evident und nachhaltig nicht mehr gewährleistet wäre. Unterschiedliche Definitionen des Schutzbereichs eines Grundrechts sowie abweichende Maßstäbe im Hinblick auf das konkrete Schutzniveau sind systemimmanent und damit unvermeidbar; sie geben jedenfalls keinen Anlaß, die Reservezuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des unverletzlichen Wesensgehalts der deutschen Grundrechte zu aktivieren. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann nicht allein unter dem "Mikroskop deutscher Grundrechtsdogmatik" gesehen werden. Auch dies hat das Bundesverfassungsgerichts inzwischen klargestellt.

Ich bin überzeugt, daß sich das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof nicht etwa - wie zum Teil befürchtet wird - wie zwei Riesentanker auf gefährlichem Kollisionskurs befinden, sondern in voller Kenntnis und in Respekt vor den jeweils unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Strukturen, in die sie eingebunden sind, konstruktiv im jeweiligen Zuständigkeitsbereich Recht sprechen werden. Man sollte, was das Verhältnis der beiden Gerichte zueinander angeht, nicht immer nur den schmalen, hypothetischen Risikobereich sehen, sondern den Regelfall der guten Kooperation; um mit Ebner-Eschenbach zu sprechen: "Vom Achill sehen sie immer nur die Ferse."

III. Charta der Grundrechte

Auf Vorschlag der Bundesregierung beschloß der Europäische Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, daß die "auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefaßt und dadurch sichtbar gemacht werden sollten". Das mit der Erarbeitung der Charta betraute Gremium, das sich selbst den anspruchsvollen Namen "Konvent" gegeben hat, hat unter Leitung des früheren Bundespräsidenten Herzog am 28. Juli 2000 einen Entwurf vorgestellt. Die Charta soll noch in diesem Jahr vom Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission feierlich proklamiert werden.

In Köln wurde beschlossen, daß nach dieser “feierlichen Proklamation” zu prüfen sein wird, “ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte”.

Es wurde somit ein zweistufiges Verfahren festgelegt: zuerst eine “feierliche Proklamation” durch Rat, Parlament und Kommission, dann die Prüfung einer Inkorporation in die Verträge. Die Problematik dieses Vorgehens ist offenkundig. Welche Rechtsqualität soll diese “feierliche Proklamation” haben? Da sie außerhalb der Verträge steht, wird sie wohl kein unmittelbar verbindliches Gemeinschaftsrecht darstellen • dies kann erst durch die Aufnahme in die Verträge in dem dafür vorgesehenen Verfahren nach Art. 48 EUV, also nach Ratifizierung in den Mitgliedstaaten, geschaffen wurde. Inzwischen gibt es allerdings Überlegungen, die Charta sofort als integralen Teil der EG-Verträge zu beschließen.

IV. Funktionen eines Grundrechtskatalogs

Die Frage, welchen Inhalt eine Grundrechtscharta denn haben soll, hängt davon ab, ob sie denn überhaupt Bestandteil der Verträge werden oder ob es bei ihrer “feierlichen Proklamation” bleiben soll. Ist es also sinnvoll, wenn ja, aus welchen Gründen, einen geschriebenen Katalog verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Grundrechte zu haben?

Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es einer kurzen Analyse der klassischen Funktionen einer Grundrechtscharta.

1. Für einen Rechtsstaat ist die Anerkennung von Grund- und Menschenrechten, die nicht vom Staat verliehen, sondern jeder Person kraft ihres Menschseins eigen sind, die nicht Produkt der Hoheitsgewalt, sondern ihr Fundament sind, schlechthin konstitutiv. Der Schutz der Grundrechte ist der wesentliche Zweck des Staates, er rechtfertigt seine Existenz.

Zwar ist die EG kein Staat im Sinne des traditionellen Staatsverständnisses und wird es im Sinne der klassischen Staatendefinition wohl auch -jedenfalls für absehbare Zeit - nicht werden, kann es vielleicht nie werden. Nach wie vor sind es die Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaft konstituieren und ihr Kompetenzen übertragen. Mit einem Grundrechtskatalog an prominenter Stelle der Verträge würden die Mitgliedstaaten jedoch zum Ausdruck bringen, daß die Gemeinschaft nicht nur zu Sicherung der Marktfreiheiten in Europa, sondern auch um der Freiheitsrechte ihrer Bürger willen besteht.

Dies würde zugleich, darüber sollte Klarheit bestehen, einen weiteren Integrations-schritt vom Staatenverbund hin zu mehr "Eigenstaatlichkeit" bedeuten. Nach dem Beschluß von Köln steht jedoch fest, daß auch für die Charta der Grundrechte die vertragsrechtliche Grundkonstruktion der Gemeinschaft beibehalten wird.

2. Mit der konstitutionellen Funktion eines Grundrechtskatalogs eng verbunden ist desweiteren eine verstärkte Legitimation des betreffenden Gemeinwesens. Das vielzitierte Legitimations- oder Demokratiedefizit der Gemeinschaft zielt zwar in der Regel auf die Legislative. Durch die Rechtsprechung garantierte "sichtbare" Grundrechte führen jedoch zu gesteigerter Akzeptanz der Hoheitsakte dieser Gemeinschaft. Zugleich würde damit der Prozeß der politischen Willensbildung in der Gemeinschaft gesteuert und deren demokratische Struktur im öffentlichen Bewußtsein deutlicher gemacht.

3. Nicht zu unterschätzen ist außerdem die konsensbildende Funktion eines Grundrechtskatalogs. Grundrechte sind, wie wir wissen, nicht nur Abwehrrechte gegen hoheitliches Handeln, sondern immer auch Ausdruck einer objektiven Werteordnung. In einem für die Gemeinschaft formulierten und von allen Mitgliedstaaten getragenen Grundrechtskatalog würden die unterschiedlichen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten - man denke in diesem Zusammenhang nur an das britische common law - einfließen und für verbindlich erklärt. Ein gemeinsamer Konsens der Bürger über die

Grundwerte der europäischen Gemeinschaft, in der sie leben, wäre die Folge.

4. Nicht meßbar, sondern eher fühlbar ist die einem Grundrechtskatalog zum Teil zugeschriebene Funktion der Kompetenzverstärkung. Damit ist der höchst sensible Bereich der Handlungsermächtigungen der Gemeinschaft angesprochen.

Ein Gemeinwesen, das seine Hoheitsgewalt ausdrücklich in die Grenzen formulierter Grundrechte stellt, verbindet damit auch Schutz- und Förderpflichten. Diese wiederum stoßen entsprechende Aktivitäten an, die sich ihrerseits Kompetenzen suchen. Ein geschriebener Grundrechtskatalog könnte somit eine faktische Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft zur Folge haben. Es war u.a. diese Funktion, die Bismarck von der Katalogisierung von Grundrechten auf Reichsebene abgehalten hatte. Vielleicht liegt auch einer der inneren Gründe für die bislang eher reservierte Haltung einiger Mitgliedstaaten zur Idee einer europäischen Charta der Grundrechte in der Befürchtung, diese würde sozusagen osmotisch Kompetenzen anziehen.

Zwar soll in der Charta (Art. 49 E) klargestellt werden, daß durch sie keine neuen Kompetenzen der Union geschaffen werden. Um mögliche Unklarheiten und Konflikte darüber zu vermeiden, ob die bestehende Kompetenzordnung den Anforderungen gerecht wird, die eine Grundrechts-Charta an die Gemeinschaft stellt, sollte jedoch möglichst bald eine klare Kompetenzabgrenzung in Form eines Kompetenzkatalogs erarbeitet werden. Die Forderung nach einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten findet inzwischen aus ganz grundsätzlichen Überlegungen zur Finalisation der Gemeinschaft immer mehr Befürworter, so etwa auch die Bundesregierung und den französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac.

5. Als letzte und - wie ich meine - wichtigste und offenkundige Funktion eines Grundrechtskatalogs ist der Rechtsschutz zu nennen.

Zwar wäre eine geschriebene Charta der Grundrechte in der Gemeinschaft nicht kon-

stitutiv für den gerichtlichen Schutz der Grundrechte, da Grundrechte • wie ausgeführt • bereits kraft Richterrecht in der Gemeinschaft anerkannt und geschützt werden. Außerdem haben der Maastricht- und der Amsterdamer Vertrag der Union bereits die Achtung der Grundrechte zur Pflicht und dem Europäischen Gerichtshof den Schutz dieser Grundrechte zur Aufgabe gemacht (Art. 6 Abs. 2 EUV, Art. 46 Buchst. d EUV).

Für den einzelnen sind diese Rechte jedoch nicht sichtbar. Eine Rechtsordnung hat auch in dem Sinne transparent zu sein, daß in ihr die Rechte und Pflichten niedergeschrieben, nachweisbar und greifbar sind. Dies dient der Rechtssicherheit der Entwicklung einer kohärenten Grundrechtsdogmatik und stärkt das "Europa der Bürger".

Die Bürger leben heute in einer europäischen Gemeinschaft, die das tägliche Leben in vielfältiger und tiefgreifender Weise regelt. Kaum ein Landwirt kann mehr völlig frei entscheiden, was und wieviel er produziert; europäisches Kartellrecht begrenzt ökonomische Entscheidung; "geistiges Eigentum" ist gemeinschaftsweit geschützt; Bananenhändler müssen ihren Gewerbebetrieb an Importquoten ausrichten; die Bürger müssen ihre DM-Konten in Euro umtauschen; der Einsatzbefehl für die Polizei, gegen Landwirte vorzugehen, die den Import ausländischer Agrarprodukte behindern, wird zwar nach wie vor vom Innenminister erteilt, das EG-Recht verpflichtet ihn jedoch unter Umständen, dies zu tun; das Gemeinschaftsrecht auf gleichen Zugang zum Beruf für Männer und Frauen steht einer nationalen Regelung entgegen, die den Beruf des Soldaten auf Männer beschränkt.

Die Liste der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen mit Grundrechtsbezug könnte fast endlos fortgesetzt werden. Das Gemeinschaftsrecht überlagert und verdrängt in großen Umfang nationales Recht. Der EuGH hat zwar durch Richterrecht einen Bedarf nach Grundrechtsschutz sozusagen hilfswise gedeckt, im Sinne des Gewaltenteilungsprinzip ist dies jedoch Aufgabe des konstitutiven Gemeinschaftsgesetzgebers.

Im übrigen ist auch die präventive Rechtsschutzfunktion eines formulierten Grund-

rechtskatalogs zu erwähnen. Er würde den Rechtsetzungsorganen die Grundrechte eindeutig und zitierfähig aufzeigen und dadurch als kritischer Maßstab jede Normsetzung sensibilisierend begleiten.

V. Ausgestaltung der Grundrechtscharta

1. An dieser Stelle kann die konkrete Ausgestaltung einer gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtscharta nicht vertieft werden. Während die klassischen liberalen Grundrechte, wie etwa der Schutz der Menschenwürde, die Entfaltung der freien Persönlichkeit, die Nichtdiskriminierung, das Eigentum, die Berufs-, Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit etc. wohl weitgehend außer Streit stehen, wurden die sog. sozialen Grundrechte im Konvent sehr kontrovers diskutiert.

2. Nach meiner Auffassung sollte sich eine Grundrechtscharta, die über eine feierliche Deklaration hehrer Werte hinaus "hartes" Recht setzen will, auf die Formulierung konkreter, einklagbarer Rechte beschränken, jedenfalls aber eine klare Grenze zu Gemeinschaftsaufgaben ziehen, die keine subjektiven Rechte verleihen. Zielbestimmungen, Politikaufgaben, sozial oder ethisch Wünschenswertes, das vom Einzelnen nicht als subjektives Recht gegenüber dem Grundrechtsverpflichteten durchgesetzt werden kann, sollte nicht mit dem falschen Etikett "Grundrecht" versehen werden.

Kurz gesagt: Zwar sind Grundrechte über ihre Abwehrfunktion gegenüber hoheitlichen Eingriffen hinaus auch Ausdruck einer objektiven Werteordnung, umgekehrt aber sind die objektiven Werte einer Gemeinschaft nicht durchwegs geeignet, zu Grundrechten gemacht zu werden. Nur dann, wenn diese Werte hoheitliches Handeln entweder fordern oder begrenzen um des individuellen Schutzes des Einzelnen willen, sind sie ihrer Natur nach Grundrechte. So ist die Vollbeschäftigung oder der Umweltschutz zweifellos Kernaufgabe politischen Handelns. Ein "Grundrecht" auf Arbeit oder auf saubere Umwelt kann jedoch nicht halten, was es verspricht: ein subjektives Recht zu geben, das der Hoheitsträger jedem einzelnen Staatsträger zu verschaffen hat.

Der Entwurf des Konvents sieht im Kapitel IV unter der Überschrift „Solidarität“ sowohl subjektive Rechte (etwa auf Arbeitsvermittlung, Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, Mutterschutz, Gesundheitsschutz) vor als auch Politikziele (z.B. Umweltschutz).

3. Schließlich stellt sich die Frage, wen die Gemeinschaftsgrundrechte binden und wem sie einklagbare Rechte verleihen sollen? Sollen außer den Gemeinschaftsorganen auch die Mitgliedstaaten an sie gebunden sein, auch wenn sie nicht Gemeinschaftsrecht anwenden? Sicher nicht. Erfreulicherweise wird dies wohl auch in der Charta selbst ausdrücklich verankert werden (siehe Art. 49 Abs. 1 E).

Sollen die Gemeinschaftsbürger den Europäischen Gerichtshof mittels Grundrechtsbeschwerde anrufen können? Dies würde eine grundlegende Strukturänderung des Gerichtssystems der Gemeinschaft bedeuten. Eine solche ist - jedenfalls derzeit - nicht beabsichtigt. Auch insoweit zeigt sich, daß die Charta der Grundrechte eher ein integrationspsychologisches Anliegen ist und in rechtlicher Sicht weitgehend deklaratorisch wirken wird.

VI. Schlußbemerkung

Wir leben in Europa in einer Zeit des Umbruchs. Die Gemeinschaft wächst und verdichtet sich und zwingt dadurch die Mitgliedstaaten und die Europäischen Institutionen zur Veränderung. Noch lebt die Gemeinschaft, wie kürzlich plastisch formuliert wurde, im Hinblick auf ihre institutionelle Struktur im Kinderzimmer, obwohl sie schon fast erwachsen ist.

Zum “Erwachsen werden” der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft gehört nicht nur eine Reform der Institutionen, sondern - wie ich meine - auch eine Vollendung ihrer konstitutionellen Grundlagen. Der klassische, vollsouveräne Staat des 19. und 20.

Jahrhunderts hat abgedankt - wieübrigens die Reaktion der europäischen Staaten auf die Bildung einer demokratisch legitimierten Regierung in Österreich überdeutlich zeigt. Konrad Hesse, der Nestor der deutschen Staatsrechtswissenschaft, schrieb dies der rückwärtsgewandten deutschen Staatsrechtslehre vor wenigen Monaten mit analytischer Präzision ins Stammbuch: "Wir leben insoweit von dem Gedankengut einer Welt, die nicht mehr die unsere ist und die, wie wir immer deutlicher sehen, in den tiefen Wandlungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ihren Untergang gefunden hat. Über ihre Grundlagen, bisher als gesichert geltende Bestandteile der Staats- und Verfassungslehre, ist die Geschichte hinweggegangen." Dies mag man begrüßen oder bedauern - bestreiten kann man es schwerlich.

Nach den bedeutsamen Fortschritten im Wirtschafts- und Währungsbereich sollte nun die rechtsethische Dimension der Gemeinschaft betont und befördert werden. Man sollte keine selektierten, ängstlich auf Kompetenzgrenzen schielenden Einzelgrundrechte beschließen, sondern einen zukunftsorientierten und wegbereitenden Katalog der Grundwerte, die Europa politisch, kulturell und ethisch verbinden.

Es stand gerade Deutschland mit seinen schlimmen historischen Erfahrungen, aber auch seiner vorbildhaften 50jährigen Grundrechtstradition gut an, in Europa die Initiative für eine Charta der Grundrechte ergriffen zu haben; nun sollte man bestimmenden Einfluß auf deren Ausgestaltung suchen.

Und ein Wort zum Schluß:

Diese Charta der Grundrechte sollte in einem europaweiten Referendum den Gemeinschaftsbürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Grundrechte sind von ihrem Ansatz her Beschränkungen der Hoheitsträger, die ihnen die Bürger setzen, nicht aber ein Geschenk der Autoritäten an die Bürger. Was Grundrechte angeht, ist der Bürger Subjekt und der Staat Objekt. Dem sollte das Grundrechtssetzungsverfahren Rechnung tragen.