

Sicherung der Freiheit

Zwei Verfassungsmodelle im Vergleich: USA und EU

Vortrag auf der 24. Economic Conference⁴ der Progress Foundation
am 13. Juni 2007 in Zürich

von

Christian Kirchner^{*}

1. Zielsetzung

Die Konferenz befasst sich mit den verfassungsmässigen Schranken der Regierung gegenüber den Bürgern. Es gilt die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika und die ‚Verfassung der Europäischen Union‘ unter diesem Aspekt miteinander zu vergleichen. Jedes Vergleichen dient dem Ziel der Erkenntnismehrung. Aus europäischer Perspektive gilt es, diese umzusetzen in Verbesserungen des Verfassungsregimes der Europäischen Union. Das könnte auch aus Schweizer Sicht interessant sein. Denn die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union ist in Bewegung. Sollte es gelingen, ein Konzept einer multi-optionalen Verfassung für die Europäische Union durchzusetzen, könnten die Bürger der Mitgliedstaaten damit den Grad der Integration bzw. Zentralisierung/Dezentralisierung selbst bestimmen, könnte dies eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union für Schweizer Bürger attraktiv machen. Dann wäre aus Sicht dieser Bürger eine zentrale Frage, wie es um die Sicherung der individuellen Freiheit in einem europäischen Verfassungsregime bestellt ist. Ein solches Verfassungsregime existiert bereits heute, nämlich in Gestalt der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, in der Einheitlichen Europäischen Akte und im Vertrag über die Europäische Union (in den Fassungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza).

Ob und in welcher Gestalt ein ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ das Licht der Welt erblicken wird, ist derzeit ungewiss. Es ist jedenfalls nicht davon auszugehen, dass der bereits in einer Reihe von Mitgliedstaaten ratifizierte Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004 von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert werden wird. Dies wäre aber nach Art. IV-447 Abs. 2 dieses Vertrages erforderlich, wenn er in Kraft treten soll. Dennoch ist es nicht uninteressant, der Frage nachzugehen, wie es denn um die Freiheitssicherung der Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestellt wäre, träte der Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form

^{*} Prof. Dr. iur. Dr. rer.pol. Christian Kirchner, LL.M. (Harvard), Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät / Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

in Kraft. Daraus liesse sich möglicherweise ein gutes Argument gegen die Ratifizierung eben dieses Vertrages herleiten.

2. Problemstellung

Um die Sicherung der Freiheit in unterschiedlichen Verfassungssystemen vergleichen zu können, ist es erforderlich, zuerst die grundlegende Frage zu stellen, wie denn Freiheitssicherung in einem Verfassungssystem konzipiert ist bzw. sein kann. Die gegenwärtigen Systeme sind Produkt einer historischen Entwicklung, in der Bürger in verschiedenen Ländern ihre wachsende wirtschaftliche und politische Macht eingesetzt haben, um freiheitssichernde Vorkehrungen zu schaffen und zu sichern. Dabei unterschieden sich diese Bemühungen – und auch ihre philosophischen Begründungen - auf dem europäischen Kontinent nicht unerheblich von denen auf den britischen Inseln und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Grob gesagt standen auf dem Kontinent der verfassungsrechtlich gewährleistete Schutz der Bürger- und Menschenrechte im Vordergrund, während auf den britischen Inseln und in den USA der rechtstaatliche Schutz gegenüber rechtswidrigem Freiheitsentzug (Habeas Corpus), das rechtstaatliche Verfahren (*due process*) und die Sicherung der Freiheit durch ein sich gegenseitig kontrollierendes System der verschiedenen staatlichen Gewalten (*checks and balances*) zentral waren und sind. Bei unterschiedlichen Ansätzen des Freiheitsschutzes stellt sich dann die Frage der Vergleichbarkeit. Diese wird ermöglicht, indem verschiedene Systeme der Freiheitssicherung eingeführt werden und diese dann für die USA und die Europäische Union durchgetestet werden. Es geht dann um das Problem, wie unterschiedliche Freiheitssicherungssysteme in den USA und in der Europäischen Union in ihrem Zusammenspiel funktionieren. Aus einer solchen positiven Analyse können dann normative Schlussfolgerungen gezogen werden, wenn man als normative Grundannahme die des normativen Individualismus einführt.

3. Methodik

Wenn Freiheitssicherungssysteme miteinander verglichen werden sollen, erweist sich die traditionelle Methodik der Rechtsvergleichung als grundsätzlich brauchbar, aber erweiterungsbedürftig. Stellt diese Methodik nämlich auf Funktionsvergleiche ab, wird also nach Funktionsäquivalenten in unterschiedlichen Rechtsordnungen gesucht, so treten dann ernsthafte methodische Probleme auf, wenn sich das Umfeld der zu untersuchenden rechtlichen Regelungen fundamental unterscheidet. Ist also zum Beispiel das Konzept der Gewaltentrennung unterschiedlich konzipiert, wie dies in (Kontinen-

tal)-Europa und den USA der Fall ist, sind Kompetenzzuweisungen an ein Verfassungsgerichts bzw. an einen obersten Gerichtshof nicht direkt vergleichbar. Ein zweites Defizit einer herkömmlichen funktionalen Rechtsvergleichung liegt darin begründet, dass Funktionsvergleiche eine Analyse der Folgen unterschiedlicher Rechtsgestaltungen voraussetzen. Dazu ist ein realwissenschaftlicher Ansatz erforderlich, in dem die Annahmen geklärt sind, unter denen die betreffenden positiven Analysen durchzuführen sind. Es wird vorgeschlagen, die Methodik der funktionalen Rechtsvergleichung durch den Ansatz der Neuen Institutionenökonomik zu ergänzen. Das bedeutet, dass vom ökonomischen Paradigma ausgegangen wird (Ressourcenknappheit, Annahme eigennutzorientierten Rationalverhaltens, Konstanz der Präferenzen bei gleichzeitiger Änderungen der Restriktionen). Rechtliche Regelungen (auf den unterschiedlichen Ebenen) können dann als Restriktionen (bzw. Anreize) verstanden werden. Sanktionsbewehrte rechtliche Regelungen sind im Sinne der Institutionenökonomik, Institutionen‘. Bezüglich des Rationalverhaltens wird beschränkte Rationalität unterstellt. Zudem wird von der Existenz von Transaktionskosten ausgegangen. Schliesslich wird davon ausgegangen, dass die Information systematisch unvollständig ist.

4. Zwei Ansätze der Freiheitssicherung: rechtlich und/oder institutionell

In Abschnitt 2 wurde bereits darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich unterschiedliche Ansätze für die Freiheitssicherung gibt. Man kann an den rechtlichen Vorkehrungen ansetzen, die zugunsten des Einzelnen geschaffen werden, um diesem Rechtsschutz bei Verletzung von Freiheitsrechten zu gewähren. Dann sind zwei Arten von Vorkehrungen von Interesse, nämlich zum einen die Fassung dieser Rechte im materiellen Recht (rechtliche Ausgestaltung) und zum anderen die Durchsetzbarkeit mit Hilfe von Gerichten und Vollstreckungsorganen. Dieser Ansatz der Freiheitssicherung mittels zweier Arten rechtlicher Vorkehrungen soll von nun an als, rechtliche Freiheitssicherung ‘ bezeichnet werden. Neben diesen Ansatz der Freiheitssicherung tritt ein zweiter, der auf die Staatsorganisation abstellt. Es geht um eine institutionelle Ausgestaltung der Gewaltentrennung, die den Bürger institutionell absichert, in dem sich die verschiedenen Staatsgewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) gegenseitig kontrollieren (*checks and balances*) (institutionelle Freiheitssicherung).

5. USA

In der US-amerikanischen Verfassung spielt die institutionelle Freiheitssicherung eine hervorragende Rolle. Den Verfassern der Verfassung ging es darum, dass sich

Legislative, Exekutive und Judikative gegenseitig kontrollierten. In den Artikeln 1 bis 3 der Verfassung sind die Kompetenzen der drei Gewalten zwar definiert; es wurden aber keine vollständigen Regelungen geschaffen. Die Legislative ist neben der Judikative zur Rechtsetzung und Rechtsfortbildung berufen. Die Exekutive wird nicht von der Legislative gewählt, sondern nach einem komplizierten System von vom Volk gewählten Wahlmännern. Die Judikative wiederum kann die Macht der Exekutive kontrollieren, aber auch die der Legislative, in dem sie nämlich die Verfassung auslegt. Dem können Schranken gesetzt werden, nämlich durch Verfassungsänderungen, für die im föderalen System aber sehr hohe Hürden errichtet worden sind (qualifizierte Mehrheit auch der Parlamente der Bundesstaaten). Die Exekutive kann – im Zusammenspiel mit der Legislative – Einfluss auf die Zusammensetzung des Supreme Court ausüben. Ein System der gegenseitigen Kontrolle ist hier dann stärker ausgeprägt, wenn der Präsident einer anderen Partei angehört als die Mehrheit von Repräsentantenhaus und Senat.

Die US-Verfassung enthielt in ihrer im Juli des Jahres 1788 verabschiedeten Fassung keinen Katalog von Bürger- und Menschenrechten. Diese wurden erst durch die ersten zehn Verfassungsänderungen (*amendments*) im September 1789 in die Verfassung eingefügt. Diese zehn Amendments sind als 'Bill of Rights' bekannt.

Im Ergebnis setzt die US-Verfassung den institutionellen und den rechtlichen Ansatz der Freiheitssicherung komplementär ein. Um die Funktionsweise dieses Zusammenspiels beider Ansätze in Abschnitt 5 untersuchen zu können, sind genauere Informationen über Verfassungswirklichkeit und insbesondere über die Rolle der Auslegung der Verfassung durch den Supreme Court erforderlich.

Im US-amerikanischen Verfassungssystem ist die Freiheitssicherung nach dem institutionellen Ansatz davon abhängig, dass die Balance der Gewalten erhalten bleibt. Geht man davon aus, dass die individuellen Akteure, die jeweils für eine Gewalt tätig werden, eigennutzorientiert rational handeln, werden Vertreter der Legislative versuchen, die Exekutive zu kontrollieren, etwa durch restriktiver Haushaltsgesetze. Zugleich müssen sie aber darauf achten, ihre Wiederwahlchance nicht zu gefährden. Dies werden Vertreter der Exekutive, gestärkt durch die modifizierte Direktwahl des Präsidenten, der die Mitglieder der Exekutive bestimmt, nutzen, indem der Präsident gegebenenfalls die Wähler gegen Mitglieder der Legislative zu mobilisieren versucht, die seiner Macht gefährlich werden. Schreiten Legislative und Exekutive zusammen zur Einschränkung von Freiheitsrechten (unter Hinweis auf das Allgemeininteresse bezogen auf die innere Sicherheit), werden Vertreter der Judikative an Reputation gewinnen, wenn sie gegen diese Koalition von Exekutive und Legislative individuelle Freiheitsrechte sichern (Beispiel: Guantanamo-Urteile). Vertreter der Judikative werden versuchen, ihrerseits Akte

der Exekutive wie auch der Legislative zu kontrollieren. Da hierfür der Verfassungstext als solcher keine Handhabe enthält, hat der Supreme Court das entsprechende Recht der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit der Akte der anderen Gewalten (*judicial review*) durch Verfassungsinterpretation aus der Verfassung heraus gelesen. Wieweit durch Verfassungsinterpretation die Verfassung fortentwickelt werden kann, hängt davon ab, welche Methoden der Verfassungsinterpretation zulässig sind. Über die Zulässigkeit dieser Methoden entscheidet die Judikative. Wenn es widerstreitende Positionen gibt (*doctrine of interpretivism /doctrine of noninterpretivism*), kommt es entscheidend darauf an, wer die Mitglieder der Judikative – hier insbesondere des Supreme Court – bestimmt. Dieses Recht liegt beim Präsidenten; zugunsten der Legislativen gibt es einen Zustimmungsvorbehalt.

Geht man davon aus, dass die Mitglieder der verschiedenen Verfassungsorgane sich eigennutzorientiert rational verhalten und dass die Bürger (*principals*) auf die Entscheidungsträger in diesen Organen (*agents*) durch die Abwahlandrohung Einfluss nehmen können, produziert das System Anreize für Koalitionsbildungen zwischen Exekutive und Legislative, die für die Freiheit der Bürger gefährlich werden können. Solche Koalitionsbildungen werden in Perioden erleichtert, in denen der Präsident derselben Partei angehört wie die Mehrheit der Legislative. Dann können Mehrheiten im Supreme Court verschoben werden. Da Entscheidungen des Supreme Courts wegen der hohen Hürde für Verfassungsänderungen faktisch für die anderen Gewalten bindend sind, der Supreme Court aber seine eigenen Entscheidungen revidieren kann (*distinguishing in law*), erscheint es aus Sicht der Bürger geraten, den Gleichlauf der Parteienzugehörigkeit von Exekutive und Legislative zu vermeiden. Diesem Rationalkalkül entspricht in der Praxis ein tiefes Mißtrauen in der US-amerikanischen Bevölkerung gegen eine Machtballung von Präsident und Kongress.

Unabhängig von den Anreizen zur Koalitionsbildung zwischen den verschiedenen Gewalten werden die Mitglieder der Judikative, wenn sie eigennutzorientiert rational handeln, individuelle Freiheitsrechte gegenüber der Exekutive stärken, um ihre eigene Position zu stärken und zu sichern. Aus diesem Grunde ist die Entscheidungssituation für die Judikative einfacher, wenn es um Freiheitsschutz gegenüber der Exekutive geht, als wenn verschiedene Freiheitsrechte gegeneinander abzuwägen sind, etwa bei der Meinungsfreiheit (*freedom of speech*) (Amendment I), wenn es also um reziproke Rechtspositionen geht.

6. Europäische Union

6.1 Mehrebenenproblem

Das Problem Freiheitssicherung im Verfassungssystem der Europäischen Union weist mehrere Ebenen auf. Dies ist die Folge historischer Entwicklungen im Prozess der europäischen Integration, aber auch im Vorfeld dieser Integration in den Staaten, die heute den supranationalen Staatenverbund, Europäische Union‘ bilden.

6.2 England

Die Entwicklung von Systemen der Freiheitssicherung sind auf dem europäischen Kontinent grundsätzlich anders gelaufen als auf den britischen Inseln, also insbesondere in England. In England wurde ein System der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten mit der glorreichen Revolution von 1689 (Stichwort: *king in parliament*) entwickelt und mit einer rechtstaatlichen Absicherung von Freiheitsrechten (Stichwort: *Habeas Corpus Act* von 1689) verbunden. Im Unterschied zum US-amerikanischen System hat sich das Gewaltentrennungssystem aber in Richtung Vorrangstellung der Legislativen weiterentwickelt. Damit spielt der rechtliche Ansatz heute eine wichtigere Rolle bei der Freiheitssicherung als der institutionelle. Allerdings fehlt es an einer Verankerung von Bürger- und Menschenrechten in einer geschriebenen Verfassung, da eine solche nicht existiert. Das hat die Gerichte nicht daran gehindert, auf der Grundlage einer ungeschriebenen Verfassung einen effektiven Rechtsschutz zu entwickeln.

6.3 Europäischer Kontinent

Auf dem europäischen Kontinent hingegen lag seit der Französischen Verfassung von 1791 der Schwerpunkt der Freiheitssicherung beim rechtlichen Ansatz. Kontinentaleuropäische Verfassungen weisen deshalb in der Regel einen Grundrechtskatalog auf, dessen Durchsetzung oftmals bei Verfassungsgerichten liegt. Das kontinentaleuropäische System der Gewaltentrennung weist die Besonderheit auf, dass es eine klare Prärogative für die Legislative gibt. Die Exekutive wird zumeist (mit Ausnahme der Länder mit Präsidialregime) von der Legislativen gewählt. Zugleich kontrolliert die Legislative die Exekutive. Die Judikative hat in diesem System keine eigenständige Funktion. Sie ist – offiziell – reduziert auf die Auslegung der von der Legislativen erlassenen Gesetze. Das bedeutet aber, dass Rechtsfortbildung durch die Judikative sich einer Methodik bedient, die autonome Weiterentwicklungen als das vom Gesetzgeber bzw. vom Gesetz Gewollte hinstellt und damit legitimiert.

6.4 Europäische Gemeinschaft / Europäische Union (gegenwärtige Rechtslage)

Im Prozess der europäischen Integration (seit der Montanunion im Jahre 1951) spielte die traditionelle Freiheitssicherung der Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union deshalb lange Zeit eine untergeordnete Rolle, weil Schutz der Bürger- und Menschenrechte Sache der Mitgliedstaaten war und auf europäischer Ebene nur dann ins Spiel kam, wenn es um Rechtsschutz gegenüber dem Handeln von Gemeinschaftsorganen ging. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass auf der Ebene des materiellen Rechts der Freiheitsschutz in der Europäischen Gemeinschaft (und später in der Europäischen Union) dadurch im Vergleich zu nationalen Verfassungen erheblich erweitert worden ist, dass mit den sogenannten Grundfreiheiten (Freiheit des Warenverkehrs, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Freiheit des Kapitalverkehrs) die Freiheitsrechte der Bürger signifikant erweitert worden sind. Die Freiheitssicherung auf europäischer Ebene bezüglich der Grundfreiheiten gut ausgebaut. Auch die Rechtsprechung hat diese Entwicklung konsequent weitergetrieben.

Auf der anderen Seite ist die Freiheitssicherung bei den klassischen Bürger- und Menschenrechten wenig entwickelt. Angesichts fehlender Grundlagen in den verschiedenen Verträgen, die den Grundbestand einer ‚europäischen Verfassung‘ ausmachen [Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, in der Einheitlichen Europäischen Akte und im Vertrag über die Europäische Union (in den Fassungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza)] war es der Europäische Gerichtshof der hier einen entsprechenden Rechtsschutz entwickelt hat. Er stützte sich dabei auf zwei Rechtsgrundlagen, zum einen den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Kernbestand an Bürger- und Menschenrechte und auf die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugleich Signaturstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention waren (und sind). Eine gemeinschaftsrechtliche Freiheitssicherung in Bezug auf Bürger- und Menschenrechte nach dem rechtlichen Ansatz ist also wenig entwickelt. Durch die Doppelmitgliedschaft von Ländern in der Europäischen Union und in der Europäischen Menschenrechtskonvention wird dieses Defizit aber jedenfalls teilweise aufgehoben, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen wirksamen Rechtsschutz gegen staatliche Verletzungen von Freiheitsrechten entwickelt hat. Allerdings setzt dieser Rechtsschutz die Erschöpfung des nationalen Rechtswegs voraus, so dass er mit grosser zeitlicher Verzögerung greift.

Betrachtet man die institutionelle Freiheitssicherung in der Europäischen Union, so liegen die Probleme in der hybriden Organisationsstruktur eines Staatenverbundes als

Zwitter zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Die Legislative ist teils bundesstaatlich aufgebaut (Europäisches Parlament), teils staatenbundlich (Ministerrat, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Exekutive vertreten sind). Hinzu kommt die Rechtsfortbildung durch einen Europäischen Gerichtshof, der sich als Motor der Integration sieht. Nun könnte man annehmen, dass es sich hier um eine hybride Form der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten handelt. Doch sind die Anreizstrukturen so angelegt, dass sich die Koalitionsbildung (etwa zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament) für die Akteure mehr lohnt. Durch die gemischte Gesetzgebung von Ministerrat zusammen mit dem Parlament fällt das System praktisch vor die Zeit der französischen Revolution zurück, als auf dem europäischen Kontinent eine klare Trennung von Legislative und Exekutive festgeschrieben worden war. Da im Ergebnis die Agenturkosten der Bürger durch dieses Mischsystem extrem gesteigert werden, erweist sich das System als System der Freiheitssicherung für die Bürger schlicht als untauglich. Politischen Entscheidungsträgern auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist es möglich, Entscheidungen auf die europäische Ebene zu verschieben. Damit reduzieren sie ihre Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern, zumal die Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene durch hohe Intransparenz auszeichnen.

Die Rolle der Judikative als Kontrollinstanz für die Legislative ist äusserst beschränkt. Eine Überprüfung von Rechtsakten der Gesetzgebungsorgane wäre an und für sich möglich. Es hat auch solche Fälle gegeben (Tabakwerbe-Richtlinie). Doch ist in Rechnung zu stellen, dass der Europäische Gerichtshof, der sich als Motor der Integration betrachtet, wenig Interesse an einer strengen Auslegung der Kompetenzgrenze für legislative Akte auf Gemeinschaftsebene haben kann. Eine Überprüfung von legislativen Akten auf ihre Kompatibilität mit Menschen- und Grundrechten des Gemeinschaftsrechts wird durch die rein judikative Entwicklung dieser Rechtspositionen erschwert.

Der institutionelle Freiheitsschutz im Verfassungssystem der Europäischen Union kann nach dem Gesagten nur als schwer defizitär bezeichnet werden.

6.5 Europäischer Verfassungsvertrag

Nachdem sich das System der Freiheitssicherung auf europäischer Ebene nach dem Stand des gegenwärtig geltenden Rechts als unzulänglich erwiesen hat, wäre zu fragen, ob sich die festgestellten Schwächen im System beheben oder lindern liessen, wenn der Verfassungsvertrag von 2003 tatsächlich in Kraft träte.

Vorausgeschickt sei, daß sich an der hybriden Organisation der Europäischen Union als Zwitter aus Bundesstaat und Staatenbund durch den Verfassungsvertrag nichts änderte. Das ist der Grund, weshalb es sich hier auch nicht um eine Verfassung handelt, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Vertragspartner die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Dies ist der Grund, weshalb der Vertrag nur dann in Kraft treten kann, wenn er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Dies mag aber auch einer der Gründe sein, weshalb bei der Zusammensetzung des Konvents die Regeln für die Zusammensetzung einer Konstituante nicht eingehalten worden sind. Nach diesen Regeln dürfen nicht politische Entscheidungsträger, die ihrerseits direkt von der Verfassung betroffen sind, am Verfassungsprozess mitwirken. Eben dies ist aber geschehen. So verwundert es nicht, dass in diesem Verfassungsvertrag vornehmlich die bestehenden Verträge der Gemeinschaft und der Union konsolidiert worden sind (Bestandssicherung) und die darüber hinausgehenden Änderungen sich im wesentlichen auf Entscheidungsmechanismen und Kompetenzen beziehen. Von da aus ist nicht zu erwarten, dass in Bezug auf die institutionelle Freiheitssicherung der Bürger wesentliche Änderungen stattfinden. Es bleibt beim System der Gewaltentrennung, in dem es an einer gegenseitigen Kontrolle der Gewalten fehlt.

Der Verfassungsvertrag enthält in seinem zweiten Teil eine ‚Europäische Grundrechtscharta‘. Man könnte annehmen, dass sich dadurch die rechtliche Freiheitssicherung verbessert. Allerdings sind hier eine Reihe von Faktoren relevant: (1) Es wird durch die Auslegung der Europäischen Grundrechtscharta, die Teil des Verfassungsvertrags ist, der Menschenrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte tangiert. Dies führt zu einer Schwächung der Position des Strassburger Gerichtshofs. (2) Die Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta teilen sich auf in Freiheitsrechte und in materielle Gewährleistungen (Beispiel: Art. II-91: Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen). Grundrechte begründen dann entweder materielle Ansprüche gegen die Europäische Union bzw. die Mitgliedstaaten, oder sie erweisen sich als Programmsätze. Da das Konzept materieller Ansprüche nicht durchsetzbar ist, führt dies zum Programmcharakter der Grundrechte. Es ist aber auch möglich, dass der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten bestimmte Lasten auferlegen wird, da für die Kosten nicht die europäische Ebene, sondern die nationale Ebene zuständig ist. Im Ergebnis wird durch die Europäische Grundrechtscharta die Freiheitssicherung nicht verbessert, sondern gefährdet.

7. Fazit und Ausblick

Im Vergleich der Freiheitssicherungssysteme im US-amerikanischen Verfassungssystem und in dem der Europäischen Union hat sich gezeigt, dass im US-amerikanischen System die rechtliche Freiheitssicherung in starkem Masse von der institutionellen abhängt. Da diese in einem System der sich gegenseitig kontrollierenden Gewalten hinreichend gesichert erscheint, kann das US-amerikanische System der Freiheitssicherung (mit Einschränkungen) als funktionstüchtig bezeichnet werden. Anders verhält es sich mit den beiden Ansätzen der Freiheitssicherung in der Europäischen Union. Die Schwächen des rechtlichen Freiheitsschutzes liegen im Nebeneinander von Europäischem Gerichtshof, Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte und den nationalen Verfassungsgerichten. Auf der Ebene der Europäischen Union funktioniert der Schutz der Verkehrsfreiheiten effektiv. Durch den Europäischen Verfassungsvertrag würde sich an den Defiziten der institutionellen Freiheitssicherung im Effekt nichts ändern, wohingegen der rechtliche Freiheitsschutz durch die Europäische Grundrechtscharta geschwächt würde.

Um den Schwächen der Freiheitssicherung in der Europäischen Union zu begegnen, reicht es nicht aus, den Europäischen Verfassungsvertrag zu redimensionieren (Mini-Verfassung). Es ist ein Verzicht auf die Grundrechtscharta bei gleichzeitiger Stärkung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geboten. Für eine „Europäische Verfassung“ ist ein radikales Umdenken erforderlich. Den Bürgern der Mitgliedstaaten sollten Wahlrechte in Bezug auf den gewünschten Integrationsgrad eingeräumt werden. Zugleich gilt es, die Rückkoppelungsmechanismen zwischen den Entscheidungen der Organe der Europäischen Union und den Bürgern grundlegend zu reformieren.