
Änderungen an der EU-Grundrechtecharta Korrekturen durch Verfassungskonvent und Regierungskonferenz sowie Konsequenzen für die Auslegung der Charta

Holger Brecht*

Inhalt	
A. Einleitung	356
B. Änderungen des Verfassungskonvents	357
I. Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen	358
II. Grundrechtsträger	360
III. Horizontale Bestimmungen	363
1. Anwendungsbereich	364
2. Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen	365
3. Grundsätze	368
4. Einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten	369
IV. Präambel	370
1. Verweis auf Präsidiumserläuterungen	371
2. Überarbeitung der Präsidiumserläuterungen	374
V. Redaktionelle Änderungen	377
VI. Nicht berücksichtigte Kritikpunkte	378
1. Ausgestaltung einzelner Grundrechte	378
2. Justiziabilität der Grundrechte	379
VII. Zwischenergebnis	384
C. Änderungen durch die Regierungskonferenz	385
I. Präambel	385
II. Art. II-112 Abs. 7	387
III. Text der Präsidiumserläuterungen	388
IV. Grundrechtsträger	388

* Dr. Holger Brecht ist als Juniorprofessor an der Universität Hamburg tätig.

V. Sprachliche Einheitlichkeit der Verfassung	390
D. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick	392
Anhang: Konkordanzverzeichnis zur Grundrechtecharta	394

A. Einleitung

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde in den Jahren 1999 und 2000 durch einen hierfür einberufenen Konvent unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten *Roman Herzog* ausgearbeitet.¹ Der Charta-Konvent ging hierbei von Anfang an davon aus, dass es sich nicht um „Verfassungslyrik“ – also einen rechtlich unverbindlichen Text mit politischer Zielrichtung – handeln sollte.² Denn schon in der konstituierenden Sitzung stellte *Herzog* klar, dass sich das Gremium so verhalten solle, als ob es einen rechtsverbindlichen Grundrechtekatalog vorzulegen habe.³ Die Staats- und Regierungschefs konnten sich jedoch lediglich auf eine feierliche Proklamation der Charta anlässlich des Gipfels von Nizza einigen,⁴ so dass der Charta bislang die rechtliche Verbindlichkeit fehlt.⁵

Auf ihrem Weg zu einem rechtlich verbindlichen Dokument wurde die Grundrechtecharta sowohl durch den Verfassungskonvent als auch durch die Regierungskonferenz in einer ganzen Reihe von Einzelfragen geändert. Manche Kritikerinnen und Kritiker an der von der Regierungskonferenz verabschiedeten Europäischen Verfassung sehen in diesen Änderungen eine Aushöhlung insbesondere der sozialen Grundrechte, die praktisch ihrer Wirksamkeit beraubt würden.⁶ Dies lenkt den Blick auf die Frage, ob tatsächlich substantielle Veränderungen vorgenommen wurden. In diesem Beitrag soll daher untersucht werden, welche Korrekturen an dem ursprünglichen Text erfolgten und inwiefern hiermit materiell-rechtliche Änderungen verbunden sind.

¹ Zur Entstehung der Charta der Grundrechte siehe *Barriga*, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003; *Philippi*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2002, S. 13 ff.

² Vgl. hierzu *Hector*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, 2002, S. 190 f.

³ *Bernsdorff/Borowsky*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Handreichungen und Sitzungsprotokolle, 2002, S. 111.

⁴ *Schwarze*, Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, NJW 2002, S. 993 (996); *Wägenbaur*, Nizza: Proklamation der Grundrechtecharta, ZRP 2001, S. 44 f.

⁵ *Iber*, Der Status der Grundrechtecharta im Gemeinschaftsrecht, ZEuS 2002, S. 483 (487 ff.).

⁶ *Altwater u.a.*: Europa: Nein zu diesem EU-Verfassungsvertrag; Ja zu einem sozialen, demokratischen und friedlichen Europa, Anzeige in der Frankfurter Rundschau vom 10.5.2005, S. 5; auch zu finden unter <http://www.attac.de/eu-verfassung/> (6.9.2005).

B. Änderungen des Verfassungskonvents

Der Verfassungskonvent unter Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* entschied sich letztlich für eine Aufnahme der Charta der Grundrechte als Teil II der Verfassung für Europa.⁷ Bereits mit Vorlage des Schlussberichts der Konventsarbeitsgruppe II „Charta“ im Oktober 2002 zeichnete sich die Einbeziehung des Charta-Textes in einer Form ab, „die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleihen würde“.⁸ Offen blieb jedoch lange Zeit, in welcher Form dies geschehen sollte. Noch der erste vom Präsidium vorgelegte Textentwurf enthielt zwei gleichrangige Optionen, nämlich die Aufnahme als zweiten Teil der Verfassung oder in einem der Verfassung beigegeführten Protokoll.⁹ Im März 2003 sprachen sich über 100 Konventsmitglieder in einem gemeinsamen Beitrag dagegen aus, die „Grundrechtecharta in einem Protokoll zu verstecken“.¹⁰ Demgegenüber äußerten insbesondere Regierungsvertreter Dänemarks, der Niederlande, Großbritanniens, Irlands und Schwedens sowie einige Konventsmitglieder des lettischen Parlaments, diese Frage habe nachrangige Bedeutung. Entscheidend sei vielmehr, dass die Charta nicht zu einer Änderung der EU-Kompetenzen führen dürfe.¹¹ Letztlich setzte sich die Mehrzahl der Konventsmitglieder mit ihrem Anliegen durch, wonach die Charta ein eigener Teil der Verfassung sein sollte. Damit einher ging eine neue Nummerierung entsprechend der vierteiligen Struktur der Verfassung, so dass beispielsweise Art. 1 der Charta („Würde des Menschen“) vom Verfassungskonvent noch als Art. II-1 der Verfassung¹² zitiert wurde. Auf der anderen Seite gab es einige Änderungen am ursprünglichen Text der Charta, die insbesondere den Bedenken einer schleichenden Kom-

⁷ Der endgültige Wortlaut des vom Konvent erarbeiteten „Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ findet sich im Dokument CONV 850/03. Alle in diesem Beitrag zitierten Materialien des Verfassungskonvents (beginnend mit den Kürzeln „CONV“, „WG“ oder „CERCLE“) sind auf seiner Homepage <http://european-convention.eu.int> (6.9.2005) zu finden. Zur Debatte über die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent siehe auch *Rembowski*, Eine „Bill of Rights“ für die Europäische Union? Die Grundrechte-Charta, in: Liebert/Falke/Packham/Allnoch, Verfassungsexperiment: Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?, 2003, S. 139 ff.

⁸ Siehe Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02 WG II 16, S. 2.

⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 in CONV 528/03, S. 3.

¹⁰ CONV 607/03 CONTRIB 274.

¹¹ CONV 659/03 CONTRIB 292.

¹² Die endgültige Nummerierung wurde erst durch die Regierungskonferenz vorgenommen. Im Verfassungskonvent wurde die genannte Bestimmung noch als Art. II-1 zitiert; nach der endgültigen Zählweise handelt es sich um Art. II-61. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird nachfolgend bereits die endgültige Zählweise zu Grunde gelegt. Das im Anhang zu findende Konkordanzverzeichnis gibt hinsichtlich der Grundrechtecharta einen Überblick zu alter und neuer Nummerierung.

petenzerweiterung entgegneten sollten. Im Folgenden sollen die einzelnen Korrekturen des Verfassungskonvents einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

I. Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen

Nach Aussagen des Verfassungskonvents-Präsidiums wurde bei allen Anpassungen des Charta-Wortlauts allein im Falle des Art. II-102 eine inhaltliche Änderung vorgenommen.¹³ Zuvor beschränkte sich der in dieser Norm garantierte Zugang zu Dokumenten auf solche des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission. Dies wurde erweitert auf alle „Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union, unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden“.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten hat damit eine wesentlich größere Reichweite bekommen. An sich war der Verfassungskonvent bemüht, den Gehalt der einzelnen Grundrechte unangetastet zu lassen. Die Änderung von Art. II-102 ging daher auch nicht von der Konventsarbeitsgruppe zur Charta aus. Vielmehr ist sie eine Reaktion auf die im Verfassungskonvent ausgiebig diskutierte Frage größerer Transparenz für die Arbeit der Union,¹⁴ die schließlich ihren Niederschlag in Art. I-50¹⁵ der Verfassung gefunden hat. Der Konvent schlug dementsprechend folgenden Absatz 3 vor:

Jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder mit Sitz in einem Mitgliedstaat hat unter den in Teil III festgelegten Bedingungen das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union, und zwar unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden.

¹³ CONV 726/1/03 REV 1, S. 2.

¹⁴ Vgl. insbesondere den Konventsbeitrag CONV 765/03 CONTRIB 342, der von 168 Konventsmitgliedern unterzeichnet wurde. Siehe ferner den Synthesebericht zur Plenartagung vom 24./25. April 2003, CONV 696/03 S. 6, der sich noch auf den weniger weit reichenden Entwurf zu einem Art. 36 Abs. 3 (entsprechend Art. I-50 Abs. 3 in der abschließenden konsolidierten Fassung der Regierungskonferenz) in CONV 650/03, S. 6 stützte.

¹⁵ Dieser entspricht Art. I-49 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents. Vgl. zum abschließenden Wortlaut das Dokument der Regierungskonferenz CIG 87/2/04 REV 2. Alle Dokumente der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (beginnend mit dem Kürzel „CIG“) sind auf der Homepage des Rates unter http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=DE&cmsid=900 (6.9.2005) abrufbar. Die abschließende Fassung des Verfassungsvertrags wurde zudem im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht: siehe ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1 ff.; <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML> (6.9.2005).

Ergänzt wurde diese Regelung durch Art. III-399,¹⁶ wonach die Geschäftsordnungen der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen spezielle Bestimmungen vorsehen sollen. Gemäß Art. III-399 Abs. 2 sorgen das Europäische Parlament und der Ministerrat für die Veröffentlichung der Dokumente, die Gesetzgebungsverfahren betreffen.

Die Änderung in der Charta war folglich lediglich eine Reaktion auf den im Konvent erlangten Konsens, den Grundsatz der Offenheit bestmöglich zu verwirklichen und dementsprechend auch den in Art. 255 EGV geregelten Zugang zu Dokumenten zu erweitern. Aufgrund der Entsprechungsklausel in Art. II-112 Abs. 2, die auf Art. II-102 Anwendung findet,¹⁷ wäre jedoch auch ohne eine Anpassung des Charta-Wortlauts dessen Reichweite automatisch im Sinne der genannten Regelungen des ersten und dritten Teils der Verfassung ausgedehnt worden. Dessen ungeachtet ist die vorgenommene Änderung des Art. II-102 sowohl mit Blick auf seine Verständlichkeit als auch hinsichtlich der materiell-rechtlichen Ausweitung zu begrüßen.

Die Aufzählung „Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union“ fand sich darüber hinaus nach der Fassung des Verfassungskonvents ebenfalls in Art. II-101 Abs. 1, II-103 und II-111 Abs. 1 S. 1 und ersetzte die vorherige Bezeichnung „Organe und Einrichtungen“. Schon die ursprüngliche Formulierung hatte eine umfassende Bedeutung: Gemäß Art. 7 Abs. 1 EGV zählen das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und der Rechnungshof zu den Organen; mit Einrichtungen waren alle übrigen Instanzen gemeint, die durch die Gründungsverträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffen wurden.¹⁸ Zu den Einrichtungen zählten somit auch schon nach dem altem Wortlaut die Ämter und Agenturen.¹⁹ Somit war mit der geänderten Formulierung tatsächlich nur in

¹⁶ Dieser entspricht Art. III-305 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

¹⁷ Vgl. hierzu die Präsidiumserläuterungen ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424 ff. (abschließende Fassung der Regierungskonferenz), CONV 828/03, S. 38 (Verfassungskonvent) bzw. CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 37 (Charta-Konvent). Das letztgenannte Dokument ist auch abgedruckt in *Bernsdorff/Borowsky*, (Fn. 3), S. 15 ff. Die in diesem Beitrag zitierten Dokumente des Charta-Konvents (beginnend mit dem Kürzel „CHARTE“) sind über das Register des Rats der Europäischen Union unter <http://register.consilium.eu.int/servlet/driver?page=Advanced&typ=&lang=DE&fc=REGAISDE&srm=25&md=100&cmsid=639> (6.9.2005) zu erhalten.

¹⁸ CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 47, vgl. auch *Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, ZEuS 2002, S. 447 (455 f.). Zur entsprechenden Verwendung der Bezeichnung Organe und Einrichtungen im EGV siehe *Brühann*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Art. 286 EG Rdnrn. 80 ff. und 123 f.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl., Art. 286 EG Rdnr. 5.

¹⁹ *Borowsky*, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 51 Rdnr. 19. Vgl. ferner Art. 49 und 50 der Fassung des Verfassungskonvents. Zur abwei-

Bezug auf Art. II-102, nicht hingegen hinsichtlich Art. II-101, II-103 und II-111 eine materiell-rechtliche Erweiterung verbunden.

II. Grundrechtsträger

Eine bemerkenswerte Änderung fand im Hinblick auf die in der Charta benannten Grundrechtsträger statt. In der Fassung des Verfassungskonvents wurde die Bezeichnung „jede Person“ durch den Begriff „jeder Mensch“ ersetzt.²⁰ In Art. II-63 Abs. 2 lit. a wurden die Worte „Einwilligung der betroffenen Person“ zu „Einwilligung des Betroffenen“ umformuliert. Entsprechendes geschah in Art. II-108 Abs. 1 und Abs. 2, wo „jede angeklagte Person“ zu „jeder Angeklagte“ geändert wurde. Hierdurch drängt sich die Frage auf, ob auf diesem Weg eine Klarstellung hinsichtlich der Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen herbeigeführt werden sollte. Dies ist jedoch zu verneinen.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Änderung allein die deutsche Sprachfassung betrifft. Beispielsweise in der englischen Fassung heißt es nach wie vor „everyone“, in der spanischen „toda persona“, in der französischen „toute personne“, in der niederländischen „eenieder“ und in der italienischen „ogni individuo“. Gemäß Art. IV-448²¹ sind die Verfassungstexte aller EU-Sprachen gleichermaßen verbindlich. Insbesondere aus dem Wortlaut der romanischen Sprachen lässt sich somit ein Ausschluss juristischer Personen (spanisch: „persona jurídica“; französisch: „personne morale“; italienisch: „persona giuridica“) nicht begründen.

Wenig aufschlussreich sind auch die Fälle, in denen im Charta-Text nach wie vor das Wort „Person“ verwendet wurde. Dies betraf die Art. II-68 Abs. 2 S. 1, II-107 Abs. 3 und II-109 Abs. 2. Bei Art. II-68 Abs. 2 S. 1, der den Datenschutz präzisiert, ließe sich gegebenenfalls noch ein Zusammenhang zum Fachbegriff der „personenbezogenen Daten“ konstruieren. Tatsächlich dürfte die Erklärung jedoch wesentlich banaler sein, nämlich dass es sich schlicht um ein redaktionelles Versehen handelte. Hierfür spricht, dass in den genannten Fällen nicht die Standardformulierung „jede Person“, sondern Bezeichnungen wie die „betroffene Person“, „Personen“ oder „eine Person“ hätten geändert werden müssen. Somit dürften die unterbliebenen Umformulierungen darauf zurück zu führen sein, dass einfach ein unpräziser Suchbefehl bei der Bearbeitung der vorzunehmenden Änderungen

chenden Formulierung in den entsprechenden Art. I-50 und I-51 der endgültigen Fassung siehe unten unter C.V.

²⁰ So in Art. II-62 Abs. 1, II-63 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b, II-66, II-67, II-68 Abs. 1, II-68 Abs. 2 S. 2, II-70 Abs. 1, II-71 Abs. 1, II-72 Abs. 1, II-74 Abs. 1, II-75 Abs. 1, II-77 Abs. 1 S. 1, II-80, II-89, II-93 Abs. 2, II-94 Abs. 2, II-95, II-101 Abs. 1, Abs. 2 lit. a und b, Abs. 3 und Abs. 4, II-107 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 und 2 sowie in der Präambel Abs. 2 S. 3.

²¹ Dieser entspricht Art. IV-10 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

verwendet wurde – also nichts weiter als ein Fehler infolge der Arbeit mit Textverarbeitungsprogrammen.

Auch die explizite Benennung juristischer Personen in Art. II-102, II-103 und II-104 kann nur begrenzt Klarheit verschaffen. Hierdurch wird lediglich festgelegt, dass sich auch juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat auf die Rechte des Zugangs zu Dokumenten, der Befassung des Bürgerbeauftragten im Falle von Missständen und des Petitionsrechts berufen können. Ein Umkehrschluss für andere Grundrechte der Charta lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.²² Weshalb gerade in diesen Fällen juristische Personen ausdrücklich genannt werden, erklärt sich aus der Ableitung dieser Rechte: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wurde Art. 255 EGV entnommen; der Bürgerbeauftragte und das Petitionsrecht finden sich in den Art. 21, 194 und 195 EGV.²³ In den Bestimmungen des EGV werden juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat explizit aufgeführt. Es lag daher bei Erstellen der Charta nahe, diese Erwähnung zu übernehmen. Eine Grundentscheidung des Charta-Konvents, inwiefern hinsichtlich der übrigen Charta-Rechte juristische Personen Grundrechtsträger sein können, wurde hierdurch jedoch nicht getroffen. Schließlich wendet der Europäische Gerichtshof seit langem Grundrechte, die er aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie den von ihnen ratifizierten Abkommen ableitet, auch auf juristische Personen an.²⁴ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkennt in ständiger Rechtsprechung an, dass juristische Personen Grundrechtsträger sein können.²⁵ Keinesfalls wollte der Charta-Konvent den diesbezüglich erreichten Standard absenken.²⁶

Die während des Verfassungskonvents vorgenommenen Änderungen lassen sich letztlich nur durch die Entstehungsgeschichte ausgehend vom Charta-Konvent erklären. Ein besonderes Anliegen dieses Konvents war es, geschlechtsneutrale For-

²² Ebenso *Borowsky*, in: Meyer, (Fn. 19), Art. 51 Rdnr. 35; *Streinz*, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 51 GR-Charta Rdnrn. 2 und 12.

²³ Vgl. die Anmerkungen in den Erläuterungen des Präsidiums des Charta-Konvents, CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 37 f.

²⁴ Dies gilt auch für Grundrechte, deren Anwendung auf juristische Personen weniger naheliegend erscheint; vgl. beispielsweise für die Gewährung rechtlichen Gehörs EuGH, Rs. 85/76, Slg. 1979, 461, Rdnrn. 9 und 11 (*Hoffmann-La Roche & Co. AG/Kommission*); selbst einer auf juristische Personen angepassten Anwendung von Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) hat sich der Gerichtshof nicht prinzipiell verschlossen, EuGH, Rs. 136/79, Slg. 1980, 2033, Rdnr. 17 ff. (*National Panasonic (UK) Limited/Kommission*).

²⁵ Zuletzt sah der EGMR beispielsweise eine Verletzung von Art. 6 EMRK (Faires Verfahren) als gegeben an (*Zichy Galéria/Ungarn*), 5.4.2005, Rs. 66019/01.

²⁶ *Borowsky*, in: Meyer, (Fn. 19), Art. 51 Rdnr. 35.

mulierungen zu verwenden.²⁷ Problematisch war insofern insbesondere die französische Sprachfassung, da das Wort für Mensch („homme“) gleichzeitig Mann bedeutet. Stattdessen wurde die neutrale Bezeichnung „toute personne“ gewählt, die sich dann auch in der entsprechenden deutschen Textfassung mit der Bezeichnung „jede Person“ wiederfand.²⁸ Der Verfassungskonvent hat sich mit seiner Formulierung „jeder Mensch“ von der französischen Sprachfassung wieder entfernt. Damit wurde der menschenrechtliche Ansatz, der die Ausarbeitung der Grundrechtecharta prägte, deutlicher hervorgehoben. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, wurden so doch auch sprachlich einigermaßen gestelzt klingende Formulierungen beseitigt. Zu bedauern ist allerdings, dass mit einigen der vorgenommenen Änderungen keine geschlechtsneutrale Wortwahl mehr gegeben war.²⁹

In keinem Dokument des Verfassungskonvents wird die vorgenommene Änderung von „Person“ zu „Mensch“ kommentiert. Sie taucht plötzlich in Konventsdokumenten des Präsidiums vom 27. Mai 2003 auf, wobei das Konventspräsidium die im Übrigen vorgenommenen Änderungen erläutert.³⁰ Diese Tatsache stellt einen weiteren wesentlichen Beleg dafür dar, dass mit der sprachlichen Anpassung keine inhaltlichen Veränderungen bezweckt waren, da andernfalls eine Diskussion im Konvent hierüber angemessen gewesen wäre.

Welche Grundrechte der Charta auf juristische Personen Anwendung finden, bleibt somit eine für jedes einzelne Recht gesondert zu beantwortende Frage.³¹ Sie lässt sich meist nur nach Sinn und Zweck der jeweiligen Vorschriften unter Einbeziehung der in Abs. 5 der Präambel genannten Hilfsmittel entscheiden. Es muss somit entsprechend der Regelungen in Art. 19 Abs. 3 GG oder Art. 12 Abs. 2 der portugiesischen Verfassung³² danach gefragt werden, welche Grundrechte der be-

²⁷ Meyer/Engels, in: Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Berichte und Dokumentation mit einer Einleitung von Jürgen Meyer und Markus Engels, 2001, S. 16.

²⁸ Diese grundlegende Weichenstellung erfolgte bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Charta-Konvents. Im Dokument CHARTE 4123/1/00 REV 1 CONVENT 5 v. 15.2.2000 heißt es beispielsweise noch in Art. 2 Abs. 1 (der dem späteren Art. II-62 Abs. 1 entspricht): „Jeder hat das Recht auf Leben.“ Bereits ab dem Dokument CHARTE 4137/00 CONVENT 8 v. 24.2.2000 lautet die immer wiederkehrende Formulierung: „Jede Person hat das Recht ...“.

²⁹ Geschlechtsneutral müsste es in Art. II-63 Abs. 2 lauten: „die Einwilligung des oder der Betroffenen“, in Art. II-108 Abs. 1: „Jede und jeder Angeklagte“ sowie in Art. II-108 Abs. 2: „Jeder und jedem Angeklagten“.

³⁰ Vgl. CONV 725/03 BAND II und insbesondere CONV 726/1/03 REV 1.

³¹ Vgl. hierzu auch Schwarze, Der Grundrechtsschutz für Unternehmen in der Europäischen Grundrechtecharta, EuZW 2001, S. 517 (518 f.). Die Notwendigkeit einer zukünftigen Präzisierung der Geltungskraft der Grundrechte für juristische Personen sieht Tettinger, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010 (1011).

sonderen Natur juristischer Personen entsprechen. Eine Anwendbarkeit auf juristische Personen dürfte insbesondere dann ausscheiden, wenn die grundrechtlich geschützten Tätigkeiten nur von natürlichen Personen selbst ausgeübt werden können oder der grundrechtliche Schutzbereich von vornherein auf das menschliche Leben ausgerichtet ist. Offensichtlich erscheint dies beispielsweise beim Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund gemäß Art. II-93 Abs. 2. Ebenso wenig lassen sich die Grundrechte des Titels I zur „Würde des Menschen“ auf juristische Personen übertragen.³³ Dagegen sind bestimmte kollektive Rechte aus dem vierten Titel „Solidarität“ wie etwa das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen nach Art. II-88 für juristische Personen (insbesondere Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) explizit vorgesehen. Kein Zweifel kann auch daran bestehen, dass das Eigentumsrecht gemäß Art. II-77 Abs. 1 nicht nur jedem Menschen, sondern ebenso jeder juristischen Person zusteht. Die vom Verfassungskonvent vorgenommenen Änderungen haben folglich nichts an der Notwendigkeit geändert, den personellen Schutzbereich der einzelnen Grundrechte jeweils individuell zu bestimmen.

III. Horizontale Bestimmungen

Eine Reihe von Änderungen wurde vom Verfassungskonvent im Bereich der Art. II-111 bis II-114 vorgenommen. Dieser Schlussteil der Charta gilt für alle übrigen Artikel, so dass sich hierfür im allgemeinen Sprachgebrauch die Bezeichnung „horizontale Bestimmungen“ durchgesetzt hat.³⁴ Zunächst erhielt dieser Titel VII der Grundrechtecharta mit der Bezeichnung „Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“ eine neue Überschrift. Diese Bezeichnung erscheint präziser als die ursprüngliche Überschrift „Tragweite der garantierten Rechte“. Zum einen wird hierdurch die horizontale Wirkung betont, die zuvor lediglich aus dem Wortlaut der einzelnen Bestimmungen hervorging. Zum anderen waren bereits vom Charta-Konvent Auslegungsregeln vorgegeben (insbesondere Art. II-112 Abs. 2 und 3 sowie Art. II-113) und der Anwendungsbereich der Charta (vgl. Art. II-111) definiert worden. Die unterschiedlichen Funktionen dieser Bestimmungen, die teils den Schutzbereich einzelner Rechte festlegen oder andernfalls als Schrankenregelungen fungieren, werden durch die neue Überschrift somit

³² Art. 12 Abs. 2 der portugiesischen Verfassung lautet: „Juristische Personen genießen die Rechte und unterliegen den Pflichten, die mit ihrer Natur vereinbar sind.“ Zitiert nach der Beck-Textausgabe: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 5. Aufl. 2000, S. 404.

³³ Vgl. hierzu auch *Schmidt*, Der Schutz der Menschenwürde als „Fundament“ der EU-Grundrechtecharta unter besonderer Berücksichtigung der Rechte auf Leben und Unversehrtheit, ZEuS 2002, S. 631 (636).

³⁴ Vgl. etwa *Weber*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2002, S. 14. Entsprechendes gilt auch in anderen Sprachen, siehe etwa: *García*, The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *European Law Journal*, S. 492.

genauer beschrieben. Im Folgenden sind die vorgenommenen Erweiterungen in den Art. II-111 und II-112 einer genaueren Betrachtung zu unterziehen.

1. Anwendungsbereich

Einige Änderungen im Bereich der horizontalen Bestimmungen betrafen die Frage, in welchen Kompetenzbereichen der EU die Charta der Grundrechte anwendbar ist. Dementsprechend erhielt Art. II-111 vom Verfassungskonvent folgenden Wortlaut (Hinzufügungen sind hervorgehoben):

„(1) Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen, *Ämter und Agenturen* der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten *und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten der Union, die dieser in anderen Teilen der Verfassung übertragen werden.*

(2) Diese Charta *dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und* begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den *anderen Teilen der Verfassung* festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“

Bereits im Charta-Konvent war dieser Artikel von wesentlicher Bedeutung, ohne den viele Rechte – insbesondere im sozialen Bereich – nicht durchsetzbar gewesen wären.³⁵ Die Arbeitsgruppe des Verfassungskonvents zur Charta, welche die Änderungen in den horizontalen Bestimmungen veranlasste, beschäftigte sich erneut ausgiebig mit dieser Frage.³⁶ Sie bekräftigte den Konsens des Charta-Konvents, dass eine Einbeziehung der Charta in die Verfassung die Zuständigkeitsverteilung keineswegs verändern dürfe. Die Tatsache, dass bestimmte Regelungen der Charta Bereiche betreffe, in denen der Union nur geringe oder gar keine Handlungsbefugnisse eingeräumt sind, stehe dazu nicht im Widerspruch. Die Union müsse, selbst wenn ihre Zuständigkeiten beschränkt seien, in jedem Bereich ihres Handelns alle Grundrechte einhalten und deshalb indirekte Beeinträchtigungen auch solcher Grundrechte verhindern, bei denen sie über keine gesetzgeberischen Zuständigkeiten verfüge. Dies werde durch die vorgeschlagenen „redaktionellen Anpassungen von Artikel [II-111] Absätze 1 und 2“ eindeutig festgelegt.³⁷

³⁵ Meyer/Engels, (Fn. 27), S. 33.

³⁶ Siehe insbesondere das Diskussionspapier des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe *Vitorino*, WG II WD 03 sowie die Kurzniederschriften über die AG-Sitzungen CONV 203/02 WG II 7, S. 4 f.; CONV 223/02 WG II 8, S. 2, CONV 295/02 WG II 10, S. 7 sowie den Abschlussbericht CONV 354/02 WG II 16, S. 5 und 17.

³⁷ CONV 354/02 WG II 16, S. 5.

Eine genauere Betrachtung der Änderungen zeigt, dass sie letztlich nur zu Redundanzen führen.³⁸ Wenn die Union nach Art. II-111 Abs. 1 S. 2 „gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten“ handeln soll, dann ist darin doch keinesfalls eine Befugnis zur Überschreitung dieser Kompetenzen zu sehen. Die Ergänzung, dass das Handeln unter „Achtung der Grenzen und Zuständigkeiten der Union“ zu erfolgen hat, ist dementsprechend überflüssig. Entsprechendes gilt für Art. II-111 Abs. 2, demzufolge durch die Charta keine neuen Zuständigkeiten oder Aufgaben für die Union begründet werden. Auch eine Ausdehnung existierender Zuständigkeiten führt im Ergebnis dazu, dass eine neue Zuständigkeit geschaffen wird. Die Klarstellung, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt, hat folglich gleichfalls wiederholenden Charakter.

Darüber hinaus entsprechen die diesbezüglichen Regelungen des Art. II-111 ohnehin schon der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser hat zum Ausdruck gebracht, dass die Wahrung der Grundrechte zwar eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftshandlungen darstellt. Diese Rechte könnten jedoch als solche nicht dazu führen, dass der Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrages über die Zuständigkeiten der Gemeinschaft hinaus erweitert werde.³⁹

Die vom Verfassungskonvent vorgenommenen Änderungen zur Klärung der Kompetenzfragen führen somit zu keinem neuen Erkenntnisgewinn. Sie haben gewissermaßen eine beschwichtigende Funktion gegenüber den Bedenkenträgern, die mit einer Aufnahme der Charta in die Verfassung ausufernde Kompetenzen befürchteten.⁴⁰ Getreu dem Motto „doppelt hält besser“ wurde hinzugefügt, was bereits selbstverständlich war. Der Klarheit und Verständlichkeit von Art. II-111 hat dies nicht gedient. Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die Anpassungen dem Inhalt der Charta keinen Schaden zugefügt haben: In materiell-rechtlicher Hinsicht hat sich am Gehalt der Charta hierdurch nichts geändert.

2. Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen

Letztlich ebenfalls im Zusammenhang mit der Befürchtung einer extensiven Auslegung der Charta stehen die Ergänzungen in Art. II-112, dem die Absätze 4 bis 6 hinzugefügt wurden. So lautet der neue Art. II-112 Abs. 4:

„Soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt.“

³⁸ So auch *Pietsch*, Die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent, ZRP 2003, S. 1 (3).

³⁹ EuGH, Rs. C-249/96, Slg. 1998, I-621, Rdnr. 45 (*Grant/South-West Trains Ltd*).

⁴⁰ Siehe dazu CONV 659/03 CONTRIB 292.

Gemäß dem durch den Europäischen Rat in Köln erteilten Mandat erhielt der Charta-Konvent den Auftrag, bei der Zusammenstellung der Grundrechte die Freiheits-, Gleichheitsrechte und Verfahrensgrundrechte zu berücksichtigen, „wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundrechte und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“⁴¹ Der Charta-Konvent sollte demnach die gleiche Vorgehensweise praktizieren, die auch der Europäische Gerichtshof bei Herleitung der Grundrechte anwendet.⁴² Für den EuGH ist es dabei selbstverständlich, dass ein aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen abgeleitetes Grundrecht keinen anderen Inhalt haben kann, als ihm nach den jeweiligen Verfassungen der Mitgliedstaaten beigemessen wird. Andernfalls würde das Grundrecht nämlich nicht im Wege der Auslegung ermittelt, sondern der Gerichtshof würde statt der gemeinsamen Verfassungstradition sein eigenes Verständnis von dem jeweiligen Grundrecht zur Inhalts- und Schrankenbestimmung heranziehen. Dementsprechend erscheint Art. II-112 Abs. 4 als Ausformulierung einer Selbstverständlichkeit.

Darüber hinaus war der Hinweis, dass einige der Charta-Grundrechte aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen abgeleitet wurden, auch bereits in der ursprünglichen Textfassung des Charta-Konvents enthalten. Absatz 5 der Charta-Präambel listet die Quellen der Charta-Grundrechte auf.⁴³ Hierbei werden die gemeinsamen Verfassungstraditionen an erster Stelle erwähnt. Auch in Art. II-113 ist ein Hinweis auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten enthalten. Insoweit kann der Erkenntnisgewinn durch den neu hinzugekommenen Art. II-112 Abs. 4 ebenfalls als allenfalls gering bewertet werden.

Die Zahl der in der Charta enthaltenen Grundrechte, die sich allein auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen stützen, scheint zudem relativ überschaubar. Um welche Grundrechte es sich dabei handelt, ist durch Auslegung zu bestimmen. Die Erläuterungen des Präsidiums nennen insofern das Recht auf Wehrdienstverweigerung gemäß Art. II-70 Abs. 2⁴⁴, das Recht auf Bildung gemäß Art. II-74⁴⁵, das

⁴¹ Der maßgebliche Anhang IV der Schlussfolgerungen des Vorsitzes ist abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, (Fn. 3), S. 59 f.

⁴² Grundlegend insofern: EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419, Rdnr. 7 (*Stauder/Stadt Ulm*) – Grundrechte als allgemeine Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung; EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125, Rdnr. 4 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*) – Grundrechte aus gemeinsamen Verfassungstraditionen; EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491, Rdnr. 13 (*Nold/Kommission*) – Grundrechte auch aus internationalen Verträgen, an welche die Mitgliedstaaten gebunden sind.

⁴³ *Meyer*, in: ders., (Fn. 19), Präambel Rdnr. 45.

⁴⁴ CONV 828/1/03 REV 1, S. 14 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 432.

⁴⁵ CONV 828/1/03 REV 1, S. 17 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 434.

Eigentumsrecht gemäß Art. II-77 Abs. 1⁴⁶, die Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Art. II-80⁴⁷ sowie die Verhältnismäßigkeit von Straftat und Strafmaß gemäß Art. II-109 Abs. 3⁴⁸. Bezüglich des Umweltschutzes in Art. II-97 erfolgt die Einschränkung, dass sich die Regelung zumindest an die Verfassungsbestimmungen einiger Mitgliedstaaten anlehne.⁴⁹

Beim Recht auf Bildung weisen die Präsidiumserläuterungen jedoch zusätzlich auf Art. 2 des [Ersten] Zusatzprotokolls zur EMRK und auf Nr. 15 der Gemeinschaftscharta sowie Art. 10 der Europäischen Sozialcharta hin.⁵⁰ Entsprechendes gilt für das Eigentumsrecht, das in Art. 1 des [Ersten] Zusatzprotokolls zur EMRK enthalten ist.⁵¹ Hier gilt die Entsprechungsklausel des Art. II-112 Abs. 3, wonach diese Charta-Bestimmungen den in der EMRK garantierten Rechten in Bedeutung und Tragweite entsprechen.⁵² Folglich ist das in Art. II-74 geregelte Eigentumsrecht in dem Sinne auszulegen, wie dies vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hinsichtlich Art. 1 des [Ersten] Zusatzprotokolls zur EMRK geschieht. Für einen Rückgriff des EuGH auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten bleibt insoweit kein erkennbarer Spielraum. Der lässt sich eher noch beim Recht auf Bildung erkennen, das entsprechend Art. II-112 Abs. 3 S. 2 nach Aussage der Präsidiumserläuterungen eine umfassendere Bedeutung als Art. 2 des [Ersten] Zusatzprotokolls zur EMRK aufweist.⁵³ Soweit die Charta-Bestimmung weiter reicht als die Regelung im Zusatzprotokoll, kann diese umfassendere Reichweite aus den entsprechenden verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten ermittelt werden. Im Übrigen ist der EuGH jedoch an die Auslegung des EGMR zu Art. 2 des [Ersten] Zusatzprotokolls zur EMRK gebunden.⁵⁴

⁴⁶ CONV 828/1/03 REV 1, S. 21 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 437.

⁴⁷ CONV 828/1/03 REV 1, S. 23 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 438.

⁴⁸ CONV 828/1/03 REV 1, S. 44 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 453.

⁴⁹ CONV 828/1/03 REV 1, S. 34 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 445.

⁵⁰ CONV 828/1/03 REV 1, S. 17 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 434 f.

⁵¹ CONV 828/1/03 REV 1, S. 20 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 436.

⁵² CONV 828/1/03 REV 1, S. 50 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 457.

⁵³ CONV 828/1/03 REV 1, S. 50 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 457 f.

⁵⁴ Zutreffend weist *Grabenwarter* darauf hin, dass bei einer engeren Reichweite der EMRK das jeweilige Charta-Recht dennoch im Bereich der Schnittmenge dieselbe Bedeutung und Tragweite wie die entsprechende Bestimmung der EMRK hat; vgl. *Grabenwarter*, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, S. 1 (3). Zum Verhältnis von EGMR und EuGH siehe ferner *Callies*, Die Europäische Grundrechts-Charta, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2003, § 19 Rdnr. 16; *Krüger/Polakiewicz*, Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, EuGRZ 2001, S. 92 (99); *Pache*, Die europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa, EuR 2001, S. 475 (489); *Schmitz*, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grund-

Dies zeigt, dass der praktische Anwendungsbereich von Art. II-112 Abs. 4 äußerst gering sein wird.

3. Grundsätze

Von größerer praktischer Bedeutung dürfte hingegen Art. II-112 Abs. 5 sein, der folgenden Wortlaut erhielt:

„Die Bestimmungen dieser Charta, in denen Grundsätze festgelegt sind, können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe und Einrichtungen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden. Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.“

Die Wichtigkeit dieses Absatzes spiegelt sich auch in der neu formulierten Überschrift von Art. II-112 wieder, der nunmehr mit „Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze“ überschrieben ist.⁵⁵

Die Unterscheidung von Rechten und Grundsätzen entwickelte sich bereits im Charta-Konvent, und zwar vor allem bei der Diskussion um die sozialen Rechte. Diese zählten zu den umstrittensten Bestimmungen, an denen zeitweilig der gesamte Verhandlungsprozess zu scheitern drohte.⁵⁶ Die Differenzierung zwischen Rechten und Grundsätzen bildete letztlich einen wesentlichen Teil des Fundaments für den gefundenen Konsens. In Absatz 7 der Präambel wird zum Ausdruck gebracht, dass die Grundrechtecharta Rechte, Freiheiten und Grundsätze enthält. Welches Konzept dieser Unterscheidung zu Grunde lag und in welchen Fällen der Charta-Konvent von Grundsätzen ausging, blieb jedoch weitgehend unausgesprochen. Anhaltspunkte liefert insbesondere Art. II-111 Abs. 1 S. 2, wonach die Union und die Mitgliedstaaten bei Anwendung von Unionsrecht die Rechte *achten*, während sie sich an Grundsätze *halten* und sie deren *Anwendung* gemäß ihrer jeweiligen Zuständigkeiten *fördern*. Damit wird klargestellt, dass es sich bei den Grundsätzen der Charta keinesfalls um unverbindliche Vorgaben handelt: Sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten müssen sich an die Grundsätze halten und sind somit an diese gebunden. Aufschlussreich ist ferner die Abgrenzung zur Achtung von Rechten: Dies erinnert an den Abwehrcharakter von Grundrechten und verweist zugleich auf die individuelle Dimension subjektiver Rechte. Eine derartige Subjektivierung findet bei Grundsätzen nicht statt; ihre Geltung ist allgemeinerer Natur. Die Aufgabe, die Anwendung der Grundsätze zu fördern, zeigt

rechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, S. 833 (838); Uerpmann-Witzack, Doppelter Grundrechtsschutz für die zukünftige Europäische Union, DÖV 2005, S. 152 (155 f.).

⁵⁵ Zuvor lautete die Überschrift: „Tragweite der garantierten Rechte“.

⁵⁶ Riedel, in: Meyer, (Fn. 19), Vorbemerkungen zu Kapitel IV Rdnrn. 1 und 4.

schließlich eine weitere Komponente: Grundsätze bedürfen Durchführungsmaßnahmen, um ihre Geltung entfalten zu können.⁵⁷

Was in der Grundkonzeption schon in Art. II-111 Abs. 1 S. 2 angedeutet ist, wird durch Art. II-112 Abs. 5 nunmehr deutlicher beschrieben. Satz 1 verweist dabei auf die Notwendigkeit von Durchführungsmaßnahmen. Daran anschließend beschreibt Satz 2 die Justiziabilität derartiger Maßnahmen. Hiermit wird explizit festgehalten, dass die Einhaltung der Grundsätze keinesfalls der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Anknüpfungspunkt muss aber stets eine Maßnahme im Anwendungsbereich der Charta sein, anhand derer die Gerichte eine Beachtung der Grundsätze überprüfen können. Grundsätze vermitteln somit keine subjektiven Rechte, sondern die gerichtliche Kontrolle auf ihre Einhaltung setzt das Bestehen solcher subjektiven Rechte voraus.

Keine Antwort gibt die Neufassung von Art. II-112 auf die Frage, welche Bestimmungen der Charta als Grundsätze anzusehen sind.⁵⁸ Dies muss nach wie vor durch Auslegung der jeweiligen Artikel geschehen. Damit kann zunächst festgehalten werden, dass auch durch Art. II-112 Abs. 5 keine materiell-rechtliche Änderung der Charta bewirkt wurde. Allerdings enthält die Regelung eine leichter verständliche Klarstellung, welche Konsequenzen die Einordnung als Grundsatz hat. Die vorgenommene Ergänzung erscheint somit zwar nicht unbedingt als erforderlich, sie kann jedoch für das Verständnis der Charta nützlich sein.

4. Einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten

Schließlich schlug der Verfassungskonvent folgenden Art. II-112 Abs. 6 vor:

„Den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ist, wie es in dieser Charta bestimmt ist, in vollem Umfang Rechnung zu tragen.“

Der Aussagegehalt dieses Absatzes muss als mehr als gering bezeichnet werden. In einer ganzen Reihe von Bestimmungen der Charta werden die jeweiligen Rechte nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten gewährt.⁵⁹ Hierbei handelt es sich im Regelfall um eine spezielle Schrankenregelung,

⁵⁷ Vgl. hierzu auch *Borowsky*, in: Meyer, (Fn. 19), Art. 51 Rdnr. 33 f.

⁵⁸ Dies entsprach auch der Absicht der Arbeitsgruppe II (Charta) im Verfassungskonvent, die genaue Zuordnung der Kategorien „Rechte“ und „Grundsätze“ der künftigen Rechtsprechung zu überlassen; vgl. CONV 354/02 WG II 16, S. 8. Siehe ferner *Pietsch*, (Fn. 38), S. 4.

⁵⁹ Dies gilt für Art. II-69 (Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen), Art. II-70 Abs. 2 (Recht auf Wehrdienstverweigerung), Art. II-74 Abs. 3 (Freiheit zur Gründung von Lehranstalten), Art. II-76 (Unternehmerische Freiheit), Art. II-87 (Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen), Art. II-88 (Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen), Art. II-90 (Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung), Art. II-94 (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung), Art. II-95 (Gesundheits-

die neben die allgemeinen Eingriffsschranken des Art. II-112 hinzutritt.⁶⁰ Unter Umständen können die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten jedoch auch für die Reichweite eines Grundrechts und somit zur Bestimmung seines Schutzbereiches relevant sein. In beiden Fällen ist der Bedeutungsgehalt des Grundrechts anhand der Rechtspraxis der Mitgliedstaaten zu bestimmen, wozu es der Auslegung durch die Gerichte bedarf. Für diese Interpretationsaufgabe liefert Art. II-112 Abs. 6 keine brauchbaren Anhaltspunkte. Die Bekräftigung, den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sei „in vollem Umfang Rechnung zu tragen“, heißt letztlich nichts anderes, als dass die jeweiligen Grundrechte nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten zu interpretieren sind. In einigen Artikeln der Charta wird neben den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten zugleich auf das Unionsrecht abgestellt.⁶¹ Insoweit kann „in vollem Umfang“ auch nur bedeuten, dass bei der Auslegung nicht nur die Rechtspraxis der Mitgliedstaaten, sondern ebenso die der Union berücksichtigt werden muss. Ein Bedeutungszuwachs der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten lässt sich insofern aus Art. II-112 Abs. 6 nicht ableiten. Die Vorschrift ist somit nichts weiter als die Wiederholung einer Selbstverständlichkeit.⁶² Ihre Aufnahme in die Charta der Grundrechte erscheint daher als völlig überflüssig.

IV. Präambel

Schließlich nahm der Verfassungskonvent Änderungen vor, welche die vom Präsidium des Charta-Konvents erarbeiteten Erläuterungen zur Grundrechtecharta betrafen.

schutz) und Art. II-96 (Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse). Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen von Staatsangehörigen dritter Länder gemäß Art. II-75 Abs. 3 nehmen die Präsidiumserläuterungen (CONV 828/1/03 REV 1, S. 19 bzw. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 436) zur Anheuerung von Seeleuten auf Schiffen unter EU-Flagge ebenfalls auf das Unionsrecht und die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Bezug. Für eine sehr enge Auslegung – d. h. eine den Charta-Gehalt nicht einschränkende Auslegung – der Bezugnahme auf einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten spricht sich aus: *Bercusson*, Die EU-Charta der Grundrechte und einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, in: *Bercusson* (Hrsg.), Europäisches Arbeitsrecht und die EU-Charta der Grundrechte – Kurzfassung, 2003, S. 91 ff.

⁶⁰ So *Calliess*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, *EuZW* 2001, S. 261, 264.

⁶¹ Dies betrifft die Art. II-87, II-88, II-90, II-94 und II-106.

⁶² Zutreffend eine rein deklaratorische Bedeutung sieht hierin *Pietsch* (Fn. 38), S. 4.

1. Verweis auf Präsidiumserläuterungen

Eine bemerkenswerte Entwicklung ergab sich in der letzten Phase der Verfassungskonventionsarbeiten, in denen erste vollständige Textversionen zur Verfügung standen. Am 27. Mai 2003 legte das Konventspräsidium Dokumente vor, die den Wortlaut der Grundrechtecharta als Teil II der Verfassung vorsahen. Diese Textfassungen enthielten noch keine Ergänzung von Absatz 5 der Charta-Präambel durch einen Satz 2.⁶³ Ebenso verhielt es sich mit einem Arbeitspapier des Vorsitzenden der Konventsarbeitsgruppe II „Charta“ vom 3. Juni 2003.⁶⁴ Am 12. Juni 2003 wurden dann – ohne jede Erklärung – Textfassungen der Charta-Präambel vorgelegt, die einen wie folgt geänderten Absatz 5 enthielten (der hinzugefügte Satz ist hervorgehoben):⁶⁵

„Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben. *In diesem Zusammenhang wird die Charta von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die auf Veranlassung und in eigener Verantwortung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert wurden, ausgelegt werden.*“

Die Erklärung für diese Erweiterung lässt sich indirekt aus Stellungnahmen von Mitgliedern der Konventsarbeitsgruppe II „Charta“ zum Entwurf der überarbeiteten Präsidiumserläuterungen ableiten. In einem Schreiben vom 10. Juni 2003 an den Kommissionsvorsitzenden *Vitorino* äußerte *Baroness Scotland of Asthal* als britische Regierungsvertreterin, dass sie mit einigen anderen Arbeitsgruppenmitgliedern über den rechtlichen Status der Präsidiumserläuterungen gesprochen habe. Diplomatisch nur wenig verklausuliert, macht sie die Bezugnahme auf die Präsidiumserläuterungen zur Voraussetzung für die Aufnahme der Charta in die Verfassung:⁶⁶

“It seems to me that if the Convention is to choose legal incorporation of the Charter into the Constitution, we must ensure reference to the Explanan-

⁶³ CONV 725/03 BAND II, S. 8 und CONV 726/1/03 REV 1.

⁶⁴ Arbeitspapier der Konventsarbeitsgruppe II „Charta“ zu den überarbeiteten Präsidiumserläuterungen, WG II WD 27, S. 7.

⁶⁵ CONV 802/03 BAND II, S. 7 und CONV 811/03, S. 5.

⁶⁶ Siehe Arbeitspapier der Konventsgruppe „Charta“ WG II WD 28, S. 6.

tions. In particular, I believe that we need a reference in the Constitution, recognising the interpretative status of the technical Explanations and indicating where they may be found.”

Auch der britische Abgeordnete des Europäischen Parlaments *Neil MacCormick* und der irische Regierungsvertreter *Bobby McDonagh* sprachen sich in ihren Stellungnahmen für eine Bezugnahme im Verfassungstext auf die Präsidiumserläuterungen aus.⁶⁷ Demgegenüber äußerte der Delegierte des deutschen Bundestags *Jürgen Meyer* – vergeblich – Kritik an einer Veränderung zum rechtlichen Status der Erläuterungen.⁶⁸ Hier dürfte das von britischer Seite geschaffene Junktim letztlich entscheidend gewesen sein.

Nach Ansicht von *Streinz* bedeutet die Änderung in der Präambel, dass entgegen der ursprünglichen Intention den Erläuterungen des Präsidiums die Funktion einer verbindlichen Auslegungshilfe zukomme.⁶⁹ Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden.

Schon der Wortlaut des ergänzten Textes spricht gegen eine Verbindlichkeit der Präsidiumserläuterungen. Diese sind lediglich gebührend zu berücksichtigen, was mit entsprechender Argumentation durchaus ermöglicht, zu einer anderen Bewertung als bestimmte Ausführungen in den Erläuterungen zu gelangen. Aufschlussreich sind auch die (gleichermaßen verbindlichen⁷⁰) anderen Sprachfassungen, die zumeist dem deutschen Begriff „gebührende Berücksichtigung“ entsprechen.⁷¹ Die italienische Formulierung verdient hingegen besondere Beachtung. Hier lautet der hinzugefügte Satz:

“In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell’Unione e degli Stati membri alla luce delle spiegazioni elaborate sotto l’autorità del Praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta.”

Die Wendung „alla luce delle spiegazioni“ lässt sich wörtlich am ehesten übersetzen mit der Formulierung „im Lichte der Erläuterungen“. Das muss als ein deutlich schwächerer Grad an Verbindlichkeit angesehen werden, als er in den anderen Sprachfassungen zu finden ist.

Auch der in der deutschen Sprachfassung besonders hervorgehobene Nebensatz, wonach die Erläuterungen „auf Veranlassung und in eigener Verantwortung“ des

⁶⁷ Arbeitspapier der Konventsgruppe „Charta“ WG II WD 28, S. 10 und 11.

⁶⁸ Arbeitspapier der Konventsgruppe „Charta“ WG II WD 28, S. 2 f.

⁶⁹ *Streinz*, (Fn. 22), Vorbem GR-Charta Rdnr. 18.

⁷⁰ Vgl. hierzu Art. IV-448 (entsprechend Art. IV-10 in der Nummerierung des Verfassungskonvents).

⁷¹ In der englischen Fassung: „with due regard“; französisch: „dûment en considération“; spanisch: „atendiendo debidamente“.

Präsidiums formuliert wurden,⁷² widerspricht einer rechtlichen Verbindlichkeit. Schließlich wird so klargestellt, dass die Präsidiumserläuterungen nicht die Autorität des Konvents als Gremium zur Ausarbeitung der Charta bzw. der Verfassung für sich beanspruchen können. Zudem bringt das Präsidium des Verfassungskonvents in der Einführung zu den überarbeiteten Erläuterungen selbst eine deutliche Relativierung zum Ausdruck:⁷³

„[Die Präsidiumserläuterungen] haben als solche zwar keinen rechtlichen Status, stellen jedoch ein nützliches Interpretationswerkzeug dar, das dazu dient, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen.“

Die Erläuterungen erheben somit gar nicht den Anspruch, eine verbindliche Auslegung der Charta-Bestimmungen darzustellen.⁷⁴ Sie sind ein – unzweifelhaft wichtiges, aber dennoch im Endeffekt unverbindliches – Hilfsmittel bei der Interpretation der Charta, das neben anderen Interpretationsquellen zu berücksichtigen ist.

Andererseits darf jedoch ebenso wenig verkannt werden, dass die Bedeutung der Präsidiumserläuterungen mit ihrer Erwähnung in der Charta-Präambel gewachsen ist. Zukünftig wird eine Auslegung von Charta-Bestimmungen, die sich nicht mit einer in den Erläuterungen vertretenen Ansicht auseinandersetzt, als unvollkommen anzusehen sein. Der durch die Ergänzung geschaffene Hinweis für die Gerichte, die Präsidiumserläuterungen zu berücksichtigen, sichert deren Stellenwert auch für die Zukunft: Zwar müssen die Gerichte den in den Präsidiumserläuterungen vertretenen Ansichten nicht folgen. Es kann aber von ihnen erwartet werden, dass sie es ausdrücklich thematisieren, wenn sie zu einem anderen Interpretationsergebnis als die Erläuterungen kommen. Letztlich ist damit lediglich der Argumentationsaufwand gestiegen, wenn von den Präsidiumserläuterungen abgewichen werden soll.

In praktischer Hinsicht muss allerdings ebenfalls daran erinnert werden, dass bereits zum jetzigen Zeitpunkt die bislang vorliegenden Kommentare zur Grundrechtecharta⁷⁵ die Präsidiumserläuterungen immer wieder als Beleg heranziehen und ihnen so großes Gewicht beimessen. Hier dürfte das Prinzip gelten, dass die

⁷² In der englischen Version: „prepared at the instigation of the Praesidium“; französisch: „établies sous l'autorité du Praesidium“; spanisch: „elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium“.

⁷³ CONV 828/1/03 REV 1, S. 2.

⁷⁴ So auch *Dorf*, Zur Interpretation der Grundrechtecharta, JZ 2005, S. 126 (130).

⁷⁵ Vgl. hierzu *Meyer*, (Fn. 19) und *Streinz*, (Fn. 22); *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 18), Art. 6 EU, Rdnr. 124 ff. Einige Kommentare zum Primärrecht beschränken die Erläuterung der Charta auf die wörtliche Wiedergabe der Präsidiumserläuterungen des Charta-Konvents; vgl. insofern *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2004 (allerdings mit teilweise unvollständiger Wiedergabe des Charta-Wortlauts – siehe Präambel) und *Lenz/Borchardt*, EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl. 2003.

Entstehungsgeschichte eines Gesetzes desto wichtiger ist, je kürzer seine Erarbeitung zurückliegt. Ob diese Regel durch den Präambelzusatz durchbrochen wird, muss abgewartet werden. Denn erst nach rechtlicher Verbindlichkeit der Grundrechtecharta kann sich zeigen, ob und an welchen Stellen die Gerichte zu Divergenzen zu den Interpretationen der Präsidiumserläuterungen kommen werden.

2. Überarbeitung der Präsidiumserläuterungen

Mit der Aufwertung der Präsidiumserläuterungen wird der Blick zugleich auf die Frage gelenkt, welche Änderungen vom Verfassungskonvent an dem Text des Charta-Präsidiums vorgenommen wurden.⁷⁶ Überwiegend handelt es sich hierbei um redaktionelle Anpassungen, die sich aus der Eingliederung der Charta in die Verfassung ergeben.⁷⁷ Auch der bereits erwähnte Einleitungstext spiegelt letztlich die Konventsentwicklung wider, indem der Kontext zur Entstehung der Präsidiumserläuterungen dargelegt wird.⁷⁸ An weiteren Stellen finden sich Querverweise auf Bestimmungen in anderen Teilen der Verfassung, die den Diskussionsprozess im Konvent wiedergeben.⁷⁹ Des Weiteren nahm das Präsidium einige Aktualisierungen vor, die Entwicklungen nach Abschluss des Charta-Konvents aufgreifen. Insofern sind insbesondere Hinweise auf aktuelle Entscheidungen des EuGH⁸⁰ sowie neuere rechtliche Regelungen⁸¹ zu nennen. Alle diese

⁷⁶ Zu alter und neuer Fassung der Präsidiumserläuterungen siehe oben Fn. 17.

⁷⁷ Hierzu zählen sämtliche Anpassungen, die im Zusammenhang mit der Nennung von Europäischer Gemeinschaft sowie von Vorschriften des EGV oder des EUV stehen. Auch die Beseitigung einzelner sprachlicher Fehler sowie falscher Verweisungen (vgl. etwa die Ausführungen zu Art. II-26 [entsprechend Art. II-86] und Art. II-46 [entsprechend II-106]) sind als Änderungen redaktioneller Art zu werten.

⁷⁸ CONV 828/1/03 REV 1, S. 2.

⁷⁹ Hierzu sind Erläuterungen wie beispielsweise zu Art. II-81 und sein Verhältnis zu Art. III-124 (d.h. Art. III-8 nach der Zählweise des Verfassungskonvents) zu zählen; vgl. ferner auch die Ausführungen zu Art. II-82, Art. II-84 Abs. 3 und Art. II-107 Abs. 1.

⁸⁰ Siehe zu Art. II-61 und II-63: EuGH, Rs. C-377/98, Slg. 2001, I-7079, Rdnr. 70 ff. (*Niederlande/EP und Rat*) – Beachtung der Menschenwürde und des Grundrechts der Unversehrtheit der Person als Teil des Gemeinschaftsrechts; Art. II-105: EuGH, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091 (*Baumbast und R/Secretary of State for the Home Department*) – Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit; Art. II-110: EuGH, verb. Rs. C-187-385/01, Slg. 2003, I-1345, (*Gözütok und Brügger*) – Verbot der Doppelbestrafung; Art. II-111 Abs. 1: EuGH, Rs. C-309/96, Slg. 1997, I-7493, Rdnr. 12 f. (*Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidonia und Presidente Regione Lazio*) – Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte nur, soweit sie im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts handeln; Art. II-111 Abs. 2: EuGH, Rs. C-249/96, Slg. 1998, I-621, Rdnr. 45 (*Grant/South-West Trains Ltd*) – Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts wird durch die Grundrechte nicht ausgedehnt.

⁸¹ Vgl. zu Art. II-65 Abs. 3: Rahmenbeschluss des Rates v. 19.7.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels – ABl. Nr. L 203 v. 1.8.2002, S. 1 ff.; Art. II-68: Verordnung (EG) 45/2001 des

Änderungen sind als wenig spektakulär zu werten und schränken den materiellrechtlichen Gehalt der Grundrechte in keiner Weise ein.

Es verbleiben somit weitere Änderungen in den Präsidiumserläuterungen, die im Zusammenhang mit den Ergänzungen der horizontalen Bestimmungen in Art. II-111 und Art. II-112 stehen. Die Ausführungen zu Art. II-112 Abs. 4 zeigen beispielhaft, dass von Seiten des Präsidiums die vorgenommenen Ergänzungen nicht als Instrument zur Begrenzung des Grundrechtsschutzes verstanden werden. So wird hinsichtlich der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ausgeführt:⁸²

„Anstatt einem restriktiven Ansatz eines „kleinsten gemeinsamen Nenners“ zu folgen, sind die Charta-Rechte dieser Regel zufolge so auszulegen, dass sie ein hohes Schutzniveau bieten, das dem Unionsrecht angemessen ist und mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen im Einklang steht.“

Auch die Anmerkungen zum Anwendungsbereich der Charta nach Art. II-111 sowie zu den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sind nicht als restriktiv zu werten. Sie sind vielmehr durch das Bemühen um Klarstellung gekennzeichnet, dass durch die Grundrechtecharta die Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU nicht geändert werden.

Die umfangreichsten Ausführungen betreffen Art. II-112 Abs. 5, der die Unterscheidung zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“ näher bestimmt. Durch die Präsidiumserläuterungen wird das oben festgestellte Ergebnis, dass der Verfassungskonvent die Zuordnung der einzelnen Charta-Bestimmungen als Rechte oder Grundsätze der Rechtsprechung überlassen wollte,⁸³ nicht in Frage gestellt. Der Vorsitzende der Konventsarbeitsgruppe II „Charta“, *António Vitorino*, äußerte zur Erläuterung, dass er mit den vorgenommenen Änderungen den diesbezüglichen Status quo nicht ändern wolle. Die endgültige Zuordnung solle der Rechtsprechung überlassen bleiben.⁸⁴ Dennoch beziehen die Präsidiumserläuterungen

Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Warenverkehr – ABl. Nr. L 8 v. 12.1.2001, S. 1 ff.; Art. II-87: Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – ABl. Nr. L 80 v. 23.3.2002, S. 29 ff. – sowie Richtlinie 2001/23/EG des Rates v. 12.3.2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen – ABl. Nr. L 82 v. 22.3.2001, S. 16 ff.; Art. II-102: Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission – ABl. Nr. L 145 v. 31.5.2001, S. 43 ff.

⁸² CONV 828/1/03 REV 1, S. 51.

⁸³ S.o. unter B.III.3.

⁸⁴ Siehe das Arbeitspapier der AG II „Charta“, WG II WD 27, S. 3.

im Hinblick auf einzelne Artikel Stellung, indem auf Folgendes hingewiesen wird:⁸⁵

„Zu den in der Charta anerkannten Grundsätzen gehören beispielsweise die Artikel 25 [Rechte älterer Menschen, Art. II-85], 26 [Integration von Menschen mit Behinderung, Art. II-86] und 37 [Umweltschutz, Art. II-97]. In einigen Fällen kann ein Charta-Artikel sowohl Elemente eines Rechts als auch eines Grundsatzes enthalten, beispielsweise Artikel 23 [Gleichheit von Männern und Frauen, Art. II-83], 33 [Familien- und Berufsleben, Art. II-93] und 34 [Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, Art. II-94].“

In weiteren Fällen wird bei den Erläuterungen einzelner Grundrechte ebenfalls eine Charakterisierung als Grundsatz vorgenommen. Dies betrifft die Art. II-63 (Biomedizin), Art. II-74 Abs. 2 (unentgeltlicher Pflichtschulunterricht), Art. II-95 (Gesundheitsschutz), Art. II-96 (Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) sowie Art. II-98 (Verbraucherschutz).⁸⁶ Allerdings handelt es sich in diesen Fällen überwiegend um Zuordnungen, die bereits durch das Präsidium des Charta-Konvents erfolgten.⁸⁷ Lediglich im Fall des unentgeltlichen Pflichtunterrichts gemäß Art. II-74 Abs. 2 wurde zuvor in den ursprünglichen Präsidiumserläuterungen der Begriff „Prinzip“ verwendet. Damit hat das Präsidium des Verfassungskonvents lediglich in vier Fällen (Art. II-74 Abs. 2, Art. II-85, Art. II-86 und Art. II-94 Abs. 1) eine vorher nicht bestehende Einordnung als Grundsatz vorgenommen.

Dem stehen fünf Fälle gegenüber, in denen der vom Präsidium des Charta-Konvents gebrauchte Begriff „Grundsatz“ durch neutrale Formulierungen oder durch die Bezeichnung „Recht“ ersetzt wurde: Dies betrifft Art. II-61 (Menschenwürde), Art. II-101 (Recht auf eine gute Verwaltung), Art. II-107 Abs. 1 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf), Art. II-109 (Rückwirkungsverbot) und Art. II-110 (Doppelbestrafungsverbot).⁸⁸

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die Überarbeitung der Präsidiumserläuterungen nur im Hinblick auf die Abgrenzung von Rechten und Grundsätzen eine substantielle Veränderung bewirkt haben. Diese betrifft jedoch nur wenige Fälle und erweist sich als Präzisierung in beide Richtungen. Damit besteht größere Klarheit, indem die uneinheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten durch das Prä-

⁸⁵ CONV 828/1/03 REV 1, S. 51.

⁸⁶ CONV 828/1/03 REV 1, S. 6, 17, 33 und 34.

⁸⁷ Vgl. CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 5, 32, 33 und 34; für die Art. II-83 Abs. 2, II-94 und II-97 ging das Charta-Präsidium ebenfalls von einer Zuordnung als Grundsatz aus, siehe CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 24, 31 und 33 bzw. für die Erläuterungen des Verfassungskonventspräsidiums CONV 828/1/03 REV 1, S. 26, 32 und 34.

⁸⁸ Siehe CONV 828/1/03 REV 1, S. 4, 8, 41, 43 und 45 sowie CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 3, 7, 36, 41, 43 und 45.

sidium des Charta-Konvents durch eine bewusstere Wortwahl vom Präsidium des Verfassungskonvents ersetzt wurde. Wie eingangs dargestellt, wird der EuGH nicht an die in den Präsidiumserläuterungen vertretene Auffassung gebunden sein. Es steht der Rechtsprechung damit nach wie vor frei, vom Präsidium als Grundsätze bezeichnete Regelungen der Grundrechtecharta als eigenständige Rechte auszulegen. Gewachsen ist insofern allerdings das Begründungserfordernis: Der EuGH kann sich nicht mehr darauf berufen, dass aufgrund der Uneinheitlichkeit der verwendeten Begriffe ein klarer Wille des Präsidiums ohnehin nicht erkennbar sei. Die Anforderungen an eine sorgfältige dogmatische Begründung für die Zuordnung einer Charta-Bestimmung als Recht oder Grundsatz sind damit gestiegen.

V. Redaktionelle Änderungen

Darüber hinaus hat der Verfassungskonvent eine Reihe von Änderungen vorgenommen, die letztlich als rein redaktionelle Anpassungen zu charakterisieren sind. Das beginnt mit der formalen Strukturierung, wodurch die sieben „Kapitel“ der Charta in Entsprechung zu den anderen Teilen der Verfassung nunmehr als „Titel“ bezeichnet werden.

Des Weiteren wurden die Bezugnahmen auf die Gemeinschaftsverträge bzw. den Vertrag über die Europäische Union durch Verweise auf andere Teile der Verfassung ersetzt.⁸⁹ Dies ist nicht zuletzt die Konsequenz aus der Schlussbestimmung des Art. IV-437⁹⁰, durch den die früheren Verträge formal aufgehoben werden. Eine Besonderheit betrifft Absatz 5 Satz 1 der Präambel, in dem die Quellen der Charta-Grundrechte aufgelistet sind. Die genannten Rechtsgrundlagen sind damit zugleich als Hilfsmittel für eine authentische Interpretation der jeweiligen Grundrechte von besonderer Bedeutung. Die Tatsache, dass die Nennung des Vertrags über die Europäische Union und die Gemeinschaftsverträge in Absatz 5 der Präambel ersatzlos weggefallen ist, kann jedoch nicht als inhaltliche Aussage gewertet werden. Es erscheint vielmehr als eine Selbstverständlichkeit, dass die Charta als Teil II der Verfassung im Zusammenhang mit Bestimmungen anderer Teile der Verfassung zu interpretieren ist.⁹¹ Es bedurfte somit an dieser Stelle keiner Erwähnung des Primärrechts mehr.

Weitere Änderungen folgen schließlich aus der Auflösung der bisherigen Säulenstruktur: Teil I der Verfassung stellt klar, dass Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften zu einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit verschmel-

⁸⁹ Vgl. Art. II-78, II-81 Abs. 2, II-96, II-101 Abs. 4, II-105 Abs. 2, II-111 Abs. 2 sowie II-112 Abs. 2.

⁹⁰ Dieser entspricht Art. IV-2 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

⁹¹ Allerdings sprach sich der irische Regierungsvertreter *Bobby McDonagh* dafür aus, die Teile I und III der Verfassung explizit zu erwähnen; vgl. WG II – WD 028, S. 12.

zen sollen.⁹² Dies schlägt sich zugleich im Wortlaut des Charta-Textes nieder. Zwar wurde bereits in der ursprünglichen Fassung des Charta-Konvents schon überwiegend der Begriff „Union“ verwendet. Durch den Verfassungskonvent wurden nunmehr auch die verbliebenen Bezugnahmen auf die Europäischen Gemeinschaften⁹³ bzw. das Gemeinschaftsrecht⁹⁴ gestrichen.

VI. Nicht berücksichtigte Kritikpunkte

Die ursprüngliche Grundrechtecharta, wie sie auf dem Gipfel von Nizza feierlich proklamiert wurde, fand in der Gesamtschau ein positives Echo aus der Wissenschaft. Allerdings gab es eine Reihe von Kritikpunkten an der Ausgestaltung einzelner Grundrechte und an der Justiziabilität der Grundrechte, die im Wesentlichen vom Verfassungskonvent keine Berücksichtigung fanden.

1. Ausgestaltung einzelner Grundrechte

Kritisiert wurde beispielsweise, dass anstelle von abstrakten Staatszielbestimmungen konkrete subjektive Rechte hätten formuliert werden können. So hätte etwa statt der Verpflichtung auf ein hohes Umweltschutzniveau in Art. II-97 ein prozedurales Grundrecht auf Umweltschutz nahe gelegen, das eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an umweltrelevanten Entscheidungen der Verwaltung, ein Recht auf angemessenem Zugang zum Gericht und einen Anspruch auf umweltbezogene Informationen umfasst.⁹⁵ Im Hinblick auf das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen gemäß Art. II-87 wurde bemängelt, dass eine zukunftsoffenere Formulierung vorzugswürdig gewesen wäre, die auf die Mitwirkung an unternehmerischen Entscheidungen abstellt.⁹⁶ Des Weiteren wurde das Fehlen eines Grundrechts zur allgemeinen Handlungsfreiheit moniert.⁹⁷

Es wäre wünschenswert gewesen, wenn sich der Verfassungskonvent mit diesen und anderen berechtigten Kritikpunkten am Inhalt einzelner Grundrechte auseinandergesetzt hätte. Die Debatte hierüber wurde jedoch bereits im Ansatz unter-

⁹² Vgl. insbesondere Art. I-7 (welcher Art. I-6 der endgültigen Fassung des Verfassungskonvents entspricht); siehe ferner den Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“, CONV 305/02 WG III 16.

⁹³ Siehe Abs. 5 der Charta-Präambel sowie Art. II-101 Abs. 3, II-103 und II-111 Abs. 2.

⁹⁴ So zuvor in Art. II-76, II-87, II-88, II-90 und II-94.

⁹⁵ *Calliess*, (Fn. 60), S. 265.

⁹⁶ *Weiss*, Grundrechte-Charta der EU auch für Arbeitnehmer?, *ArbuR* 2001, S. 374 (376).

⁹⁷ Kritisch insofern *Lindner*, EU-Grundrechtscharta – weniger Rechte für den Bürger?, *BayVBl* 2001, S. 523 (525).

bunden: Schon das Mandat für die Konventsarbeitsgruppe II „Charta“ gab die Vorgabe, den Inhalt der Charta, wie er vom vorherigen Konvent ausgehandelt wurde, als gemeinsamen Besitzstand zu betrachten, den es zu bewahren gelte. Lediglich im Bereich der horizontalen Bestimmungen sowie in redaktionellen Fragen sollten Anpassungen vorgenommen werden.⁹⁸

Der Grund für diese Selbstbeschränkung erscheint allerdings durchaus nachvollziehbar: Schließlich wurde die Gefahr als zu groß angesehen, dass der im Charta-Konvent mühsam erzielte Konsens wieder in Frage gestellt werden könnte, wenn einzelne Bestimmungen der Charta erneut zur Diskussion gestanden hätten.⁹⁹ Insofern war der Ansatz pragmatisch, den Status quo zu bewahren, um eine Absenkung des durch den Charta-Konvent erreichten Grundrechtsschutzes zu vermeiden.

2. Justiziabilität der Grundrechte

Ein weiterer Kritikpunkt an der Charta der Grundrechte betraf die Frage einer unzureichenden Justiziabilität des Grundrechtsschutzes.¹⁰⁰ Dieser Aspekt wurde durchaus im Verfassungskonvent kontrovers diskutiert.

Ausgangspunkt war das bestehende Vertragsrecht, das in Art. 230 Abs. 4 EGV die Möglichkeit zur Erhebung von Einzelklagen bei den europäischen Gerichten regelt. Hiernach können natürliche oder juristische Personen bei Verordnungen oder nicht unmittelbar an sie gerichteten Entscheidungen nur dann Klage erheben, wenn diese sie unmittelbar und individuell betreffen. Als besondere Hürde solcher Nichtigkeitsklagen erweist sich das Kriterium der individuellen Betroffenheit,¹⁰¹ das von EuG und EuGH anhand der sogenannten „Plaumann-Formel“ beurteilt wird. Demnach können andere Personen als die Adressaten einer Entscheidung nur dann behaupten, individuell betroffen zu sein, wenn diese Entscheidung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten.¹⁰²

Im Fall *Unión de Pequeños Agricultores* erwies sich beispielhaft der Schwachpunkt dieser Rechtsprechung. Die klagende Vereinigung suchte hier Rechtsschutz gegen

⁹⁸ CONV 72/02, S. 3.

⁹⁹ Vgl. etwa den Schlussbericht der Konventsarbeitsgruppe II zur Charta, CONV 354/02 WG II 16, S. 4.

¹⁰⁰ Eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten fordern u.a. *Magiera*, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, DÖV 2000, S. 1017 (1024); *Brecht*, Das Klagerecht der Regionen nach Art. 230 EGV, ZEuS 2003, S. 135 (150 ff.).

¹⁰¹ Siehe dazu *Brecht*, (Fn. 100), S. 142 ff.

¹⁰² EuGH, Rs. 25/62, Slg. 1963, 213, 238 (*Plaumann/Kommission*).

eine Verordnung, welche die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl und insbesondere das bestehende Beihilfesystem nachhaltig änderte.¹⁰³ Generalanwalt *Jacobs* vertrat in seinem Schlussantrag vom 21. März 2002 die Auffassung, ein Kläger müsse von einer Gemeinschaftshandlung als individuell betroffen angesehen werden, „wenn die Handlung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat oder haben kann“. Er stützte seine Argumentation u.a. auf das Charta-Grundrecht des wirksamen Rechtsbehelfs gemäß Art. II-107.¹⁰⁴

Zu diesem Zeitpunkt hatte das EuG einen ähnlichen Fall zu entscheiden, in dem es um eine Verordnung ging, die den Fang junger Seehechte in einem bestimmten Fanggebiet begrenzte. Am 3. Mai 2002 hielt das Gericht erster Instanz die Nichtigkeitsklage der französischen Fischfang-Reederei *Jégo-Quéré* für zulässig, die ansonsten erst bei einem Verstoß gegen die Verordnung deren Rechtmäßigkeit gerichtlich hätte prüfen lassen können. Zur Begründung führte das EuG aus: Im Licht der Artikel 6 und 13 EMRK sowie des Artikels II-107 der Charta der Grundrechte könne nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die derzeitigen Verfahren des EGV den Rechtsbürgern ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewährleisten, das es ihnen ermöglichen würde, die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsvorschriften allgemeiner Geltung zu bestreiten, die ihre Rechtsposition unmittelbar beeinträchtigen.¹⁰⁵ In Abkehr von der „Plaumann-Formel“ äußerte das Gericht daher:

„Demnach ist, um einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz der Einzelnen zu gewährleisten, eine natürliche oder juristische Person als von einer allgemein geltenden Gemeinschaftsbestimmung, die sie unmittelbar betrifft, individuell betroffen anzusehen, wenn diese Bestimmung ihre Rechtsposition unzulässig und gegenwärtig beeinträchtigt, indem sie ihre Rechte einschränkt oder ihr Pflichten auferlegt. Die Zahl und die Lage anderer Personen, deren Rechtsposition durch die Bestimmung ebenfalls beeinträchtigt wird oder werden kann, sind insoweit keine relevanten Gesichtspunkte.“¹⁰⁶

Der EuGH zeigte sich von dieser Argumentation jedoch unbeeindruckt. Im Fall *Unión de Pequeños Agricultores*, der am 25. Juli 2002 entschieden wurde, wies er die Nichtigkeitsklage als unzulässig zurück.¹⁰⁷ Dabei erkannten die Richter das Recht auf einen effektiven rechtlichen Schutz von aus der Gemeinschaftsrechtsordnung abgeleiteten Rechten grundsätzlich an: Der Anspruch auf einen solchen Schutz ge-

¹⁰³ EuG, Rs. T-173/98, Slg. 1999, II-3357 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

¹⁰⁴ Schlussantrag *Jacobs*, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677, Rdnrn. 39 und 102 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

¹⁰⁵ EuG, Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365, Rdnr. 47 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

¹⁰⁶ EuG, Rs. T-177/01, (Fn. 105), Rdnr. 51.

¹⁰⁷ EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

hören zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergäben. Der EG-Vertrag habe jedoch ein vollständiges System von Verfahren und Rechtsbehelfen geschaffen. Den Mitgliedstaaten komme dabei die Aufgabe zu, dass die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werde. Der EuGH lehnte die Möglichkeit einer Direktklage mit dem Ziel der Nichtigkeitsklärung bei den Gemeinschaftsgerichten ab, selbst wenn ein anderweitiger Rechtsschutz nicht besteht: Dies würde eine Prüfung und Auslegung des nationalen Verfahrensrechts erfordern, womit die Zuständigkeit im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle von Gemeinschaftshandlungen überschritten werde.¹⁰⁸ Diese restriktive Haltung bestätigte der Gerichtshof auch in der Rechtssache *Jégo-Quéré* und erklärte am 1. April 2004 unter Aufhebung der Entscheidung des EuG die Nichtigkeitsklagen für unzulässig.¹⁰⁹

In der Entscheidung *Unión de Pequeños Agricultores* verwies der EuGH allerdings auf die Möglichkeit einer Vertragsänderung hinsichtlich des derzeitigen Systems von Verfahren und Rechtsbehelfen.¹¹⁰ Dieser Hinweis wurde vom Konvent zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung aufmerksam wahrgenommen. Die Arbeitsgruppe II (Charta) diskutierte das Thema, wobei im Wesentlichen drei Optionen gesehen wurden: Eine Verfassungsbeschwerde nach deutschem Vorbild, eine Änderung von Art. 230 Abs. 4 EGV oder eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, effektiven Rechtsschutz vor ihren Gerichten zu gewähren.¹¹¹ Die Arbeitsgruppe konnte sich jedoch auf keine dieser Lösungen einigen. Sie wies allerdings unter Bezugnahme auf die genannte EuGH-Entscheidung in ihrem Schlussbericht darauf hin, dass es angesichts der geltenden Bedingungen der direkten und individuellen Betroffenheit gemäß Art. 230 Abs. 4 EGV und ihrer Auslegung in der ständigen Rechtsprechung gewisse Lücken beim Rechtsschutz geben könne, nämlich im speziellen Fall der Gemeinschaftsverordnungen mit unmittelbarer Wirkung. Die Thematik reiche über den Grundrechtsschutz hinaus, da es um den Rechtsschutz für alle subjektiven Rechte gehe. Deswegen solle die Frage vom Konvent unter Berücksichtigung der bereits vorgelegten Beiträge der Arbeitsgruppe weiter bearbeitet werden.¹¹²

¹⁰⁸ EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 107), Rdnr. 39 ff.

¹⁰⁹ EuGH, Rs. C-263/02, NJW 2004, S. 2006 ff., Rdnr. 29 ff. (*Jégo-Quéré/Kommission*).

¹¹⁰ EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 107), Rdnr. 44 f.

¹¹¹ Siehe die Zusammenfassung der Beratungen in WG II WD 21. Gegenstand der Diskussionen waren die Beiträge der Konventsmitglieder *Södermann*, CONV 221/02 CONTRIB 76, S. 3 f.; *Farnleitner*, CONV 45/02 CONTRIB 25; *Meyer*, WG II WD 17; *Fayot*, WG II WD 20; vgl. ferner die Anhörungen des EuGH-Richters *Skouris*, WG II WD 19, S. 3 ff. und des Leiter des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments *Schoo*, WG II WD 13, S. 12.

¹¹² CONV 354/02 WG II 16, S. 15 f.

Daraufhin wurde ein Arbeitskreis zur Arbeitsweise des Gerichtshofs eingesetzt, wobei sich die Debatte entsprechend dem vorgegebenen Mandat¹¹³ auf eine Änderung von Art. 230 Abs. 4 EGV konzentrierte.¹¹⁴ Es standen sich im Wesentlichen zwei konträre Positionen gegenüber: Während nach Ansicht einer Gruppe keine materiell-rechtlichen Änderungen am bisherigen Art. 230 Abs. 4 EGV notwendig waren, erachtete die zweite Gruppe die derzeitige Regelung als zu restriktiv. Als Kompromiss auf kleinstem gemeinsamen Nenner wurde eine Änderung an Art. 230 Abs. 4 EGV vorgeschlagen, wonach natürliche oder juristische Personen zusätzlich gegen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung bzw. ohne Gesetzgebungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsbestimmungen enthalten, Klage erheben dürften. Der Verweis auf fehlende Durchführungsbestimmungen sollte insbesondere jene Fälle erfassen, in denen eine Einzelperson ansonsten erst eine Rechtsverletzung begehen müsste, um danach vor Gericht gehen zu können. Hinsichtlich des Rechtscharakters der Rechtsakte sollte es dem Konventsplenum vorbehalten bleiben, welche Formulierung vorzugswürdig sei.¹¹⁵ Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten lautete Absatz 4 des vom Verfassungskonvent vorgeschlagenen Artikels zur Nichtigkeitsklage:

„Jede natürliche oder juristische Person kann unter den gleichen Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.“¹¹⁶

¹¹³ Siehe CONV 636/03 CERCLE I 13, S. 13, lit. d.

¹¹⁴ Siehe insbesondere das Arbeitspapier des Arbeitskreises CERCLE I WD 1, die Beratungsberichte CONV 588/03 CERCLE I 11 und CONV 619/03 CERCLE I 12, S. 1 f. sowie die Anhörungen des EUGH-Präsidenten *Rodríguez Iglesias*, CONV 572/03 CERCLE I 6, S. 3 ff. und des EuG-Präsidenten *Vesterdorf*, CONV 575/03 CERCLE I 8, S. 4 f. Vgl. ferner die Vorschläge der Konventsmitglieder *Farnleitner* und *Rack*, CONV 402/02 CONTRIB 141 sowie *Meyer*, CONV 439/02 CONTRIB 160. Siehe im Übrigen folgende Arbeitspapiere des Arbeitskreises: CERCLE I WD 2, S. 3 f.; CERCLE I WD 3; CERCLE I WD 4, S. 4 f.; CERCLE I WD 5; CERCLE I WD 6, S. 3 ff.; CERCLE I WD 8, S. 5 ff.; CERCLE I WD 9; CERCLE I WD 13, S. 2 f.; CERCLE I WD 17, S. 3; CERCLE I WD 18, S. 2 f.; CERCLE I WD 19, S. 2 f.; CERCLE I WD 20, S. 3; CERCLE I WD 21, S. 2; CERCLE I WD 22, S. 2 f.; CERCLE I WD 25.

¹¹⁵ Siehe den Abschlussbericht des Arbeitskreises CONV 636/03 CERCLE I 13, S. 6 ff.

¹¹⁶ So Art. III-270 des abschließenden Entwurfs des Verfassungskonvents, CONV 850/03, S. 189; gleich lautend bereits in einem Vorentwurf Art. III-266, CONV 848/03 BAND II, S. 134. Nicht berücksichtigt wurden somit die Änderungsvorschläge hierzu in CONV 821/03, S. 152. Ebenso ohne Berücksichtigung blieb der Vorschlag der Konventionsmitglieder *Duff* und *Lord MacLennan of Rogart* in CONV 758 CONTRIB 335, S. 2 f. Weitgehend identisch mit der Konventsformulierung ist der endgültige Wortlaut der Regierungskonferenz in Art. III-365 Abs. 4: „Jede natürliche oder juristische Person kann unter den in den Absätzen 1 und 2 genannten Bedingungen gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen

Bei der Bewertung der neuen Vorschrift zur Nichtigkeitsklage ist zu differenzieren: Zu konstatieren ist zunächst, dass mit der Nichtigkeitsklage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, eine insbesondere durch den Fall *Jégo-Quéré* deutlich aufgezeigte Lücke im Rechtsschutz geschlossen wurde. Insofern ist auch die Erweiterung des Rechtsschutzes bei umsetzungsfreien Rechtsakten durchaus als Schritt in die richtige Richtung zu werten.¹¹⁷

Die Auslegung der zweiten Alternative des neu formulierten Absatzes 4 lässt zudem gewisse Spielräume, von der bisherigen „Plaumann-Formel“ abzuweichen. War der Anknüpfungspunkt zuvor „Entscheidungen, die sie [d. h. natürliche oder juristische Personen] unmittelbar und individuell betreffen“, geht es nun um die „sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen“. So könnte beispielsweise die von Generalanwalt *Jacobs* vorgeschlagene Definition der individuellen Betroffenheit¹¹⁸ herangezogen werden.¹¹⁹ Ansonsten bliebe nämlich eine Lücke im Rechtsschutz für Rechtsakte ohne Verordnungscharakter wie im Fall *Unión de Pequeños Agricultores*.¹²⁰

Es ist schließlich zu bedauern, dass die Einführung einer Verfassungsbeschwerde im Verfassungskonvent nicht durchsetzbar war.¹²¹ Das immer wieder angeführte Argument einer zu großen Arbeitsbelastung des EuGH¹²² erscheint in diesem Zusammenhang nicht ausschlaggebend.¹²³ Eine Erweiterung der Anzahl von Richterinnen und Richtern der europäischen Gerichte hätte gerade angesichts des Erweiterungsprozesses keine besonderen Probleme bereitet. Stattdessen dürfte vielmehr die Angst vor einer zu weit reichenden Kompetenz der europäischen Ge-

und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.“ Vgl. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 166.

¹¹⁷ *Brecht*, Wertmaßstäbe zur Beurteilung der EU-Verfassung: Eine Bewertung der Motive bei Referenden über den Verfassungsvertrag, in: Heit (Hrsg.): Die Werte Europas: Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU? (erscheint demnächst) unter 4.f); *Fredriksen*, Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Vertrag über eine Verfassung von Europa, ZEuS 2005, S. 99 (133); *Mayer*, Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht, DVBl 2004, S. 606 (610).

¹¹⁸ S.o. Fn. 104, Rdnr. 102.

¹¹⁹ *Mayer*, (Fn. 117), S. 610.

¹²⁰ *Mayer*, (Fn. 117), S. 612 und 613.

¹²¹ *Ho*, Status quo bei der EU-Grundrechtecharta? – Grundrechtsschutz nach der gescheiterten EU-Verfassung, FoR 2004, S. 18 (19); *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft: Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165 (176).

¹²² So *Bergmann*, Staatswerdung durch Konstitutionalisierung? – Zur neuen EU-Verfassung, VBIBW 2005, S. 121 (127).

¹²³ Ebenso *Ruffert*, (Fn. 121), S. 175 f.

richte gegenüber denen der Mitgliedstaaten dazu geführt haben, dass keine effektivere Durchsetzbarkeit der garantierten Grundrechte erreicht wurde. Nicht zuletzt die Rechtstradition Großbritanniens, die sehr viel stärker auf Rechtsmittel als auf abstrakt gewährte Rechte abzielt, spielte hier eine nicht unwesentliche Rolle.¹²⁴ Eine Zustimmung zur Aufnahme der Grundrechtecharta konnte insofern erreicht werden, die Einführung eines neuen Verfahrens hingegen nicht. Nicht zuletzt die Möglichkeit einer Grundrechtsbeschwerde war die Basis für die Entwicklung einer ausgefeilten Grundrechtsdogmatik durch das Bundesverfassungsgericht. Demgegenüber leidet die Verhältnismäßigkeitsprüfung des EuGH häufig an einer gewissen Oberflächlichkeit.¹²⁵ Es bleibt daher zu hoffen, dass mit der Rechtsverbindlichkeit der Charta auch ohne gesonderte Grundrechtsbeschwerde die Dogmatik der europäischen Gerichte an Präzision gewinnen wird.

VII. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Verfassungskonvent nur sehr moderate Korrekturen am Text der Grundrechtecharta vorgenommen hat. Die meisten Änderungen sind redaktioneller Natur und spiegeln die mit der Formulierung einer Verfassung der Europäischen Union vorzunehmenden Anpassungen wider. Eine materiell-rechtliche Erweiterung fand allein im Hinblick auf Art. II-102 statt, der nunmehr den Zugang zu Dokumenten aller Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union garantiert. Die in der deutschen Version erfolgten Ersetzungen des Begriffes „Person“ durch „Mensch“ sind rein sprachlicher Natur und haben keine Auswirkungen auf die Interpretation der Charta. Die Erweiterungen in den Art. II-111 und II-112 bringen keinen besonderen Erkenntnisgewinn, erweisen sich jedoch andererseits als unschädlich für den Bedeutungsgehalt der Charta. Auch der in der Präambel aufgenommene Verweis auf die Präsidiumserläuterungen erhöht zwar deren Bedeutung, macht sie aber dadurch keinesfalls zu einer rechtsverbindlichen Auslegung der Charta-Grundrechte. Ebenso führen die an den Präsidiumserläuterungen selbst vorgenommenen Korrekturen kaum zu substantiellen Veränderungen. Lediglich in einer begrenzten Zahl von Einzelfällen erfolgt eine Klarstellung, ob es sich nach Auffassung des Präsidiums um ein Recht oder einen Grundsatz handelt. Ungeachtet dessen verbleibt die endgültige Zuordnung eine Aufgabe für die Rechtsprechung. Der ursprünglich vom Charta-Konvent erarbeitete Text ist damit im Wesentlichen unbeschädigt vom Verfassungskonvent übernommen worden. Der Preis hierfür bestand allerdings darin, dass bestimmte berechtigte Kritikpunkte am Inhalt der Grundrechtecharta nicht debattiert bzw. nur unzureichend berücksichtigt wurden.

¹²⁴ Ho, (Fn. 121), S. 18.

¹²⁵ Brecht, (Fn. 117), unter 4.f).

C. Änderungen durch die Regierungskonferenz

Die auffälligste der von der Regierungskonferenz vorgenommenen Änderungen betrifft die Nummerierung der Verfassungsartikel, die in den vier Teilen nunmehr fortlaufend weitergezählt werden. Die Zuordnung zu den jeweiligen Verfassungsteilen erfolgt durch eine vorangestellte römische Zahl. Der einleitende Charta-Artikel zur Würde des Menschen ist also nunmehr – wie bereits in den vorangegangenen Teilen dieses Beitrags zugrunde gelegt – als Art. II-61 bezeichnet. Diese Neunummerierung wird in der Anfangsphase ungewohnt sein und damit voraussichtlich einige Schwierigkeiten bereiten. Langfristig gesehen werden hierdurch jedoch Verwechslungen zwischen einzelnen Artikeln unterschiedlicher Teile der Verfassung vermieden, so dass die Anpassung letztlich zu begrüßen ist.

In der Regierungskonferenz fanden die Diskussionen des Verfassungskonvents ihren Fortgang. Erneut war es in erster Linie Großbritannien, das sich skeptisch gegenüber den Bestimmungen der Grundrechtecharta zeigte. Gemeinsam mit der niederländischen Regierung traten sie von Anfang an mit der Forderung auf, eine verbindlicher formulierte Bezugnahme oder einen zuverlässigeren Rechtsstatus im Hinblick auf die Präsidiumserläuterungen und ihre Veröffentlichung herbeizuführen.¹²⁶

I. Präambel

Der italienische Ratsvorsitz reagierte auf das Vorbringen Großbritanniens und der Niederlande mit dem Vorschlag, dass in der Charta-Präambel auch auf die Aktualisierung der Präsidiumserläuterungen des Verfassungskonvents verwiesen werden solle. Ferner sollten die vom Konventspräsidium überarbeitete Fassung der Erläuterungen in der Schlussakte aufgenommen und im Amtsblatt veröffentlicht werden.¹²⁷ Der vom Ratsvorsitz vorgeschlagene neue Wortlaut von Absatz 5 Satz 2 der Charta-Präambel wurde im Verlauf der Konferenz nur noch leichten sprachlichen Änderungen unterzogen;¹²⁸ abschließend einigten sich die Regierungsver-

¹²⁶ Siehe das Dokument der Regierungskonferenz vom 24.10.2003, CIG 37/03 PRESID 3, S. 4. Zur Forderung Großbritanniens siehe ferner CIG 43/03 PRESID 7, S. 2.

¹²⁷ Vgl. den Vorschlag des Vorsitzes v. 25.11.2003, CIG 52/03 PRESID 10, S. 3.

¹²⁸ Ursprünglich wurde vorgeschlagen, lediglich den Halbsatz „und auf Veranlassung und in eigener Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert“ hinzuzufügen; vgl. hierzu bereits das Dokument v. 6.10.2003, CIG 4/03, S. 132 sowie nachfolgend CIG 50/03, S. 68 (in der Fußnote); CIG 52/03 ADD 1 PRESID 10, S. 6; CIG 60/03 ADD 1 PRESID 14, S. 8; CIG 73/04 PRESID 16, S. 12; CIG 75/04 PRESID 17, S. 16. Am 12.6.2004 hieß es im Hinblick auf den Verfassungskonvent nur noch „unter der Verantwortung des Präsidiums“, siehe CIG 80/04 PRESID 22, S. 20. Die schließlich im Amtsblatt veröffentlichte Textfassung wurde ab dem 16.6.2004 nicht mehr verändert; vgl. insofern CIG 82/04 PRESID 24, S. 16; CIG 83/04 PRESID 25, S. 17; CIG 84/04 PRESID 26, S. 17; CIG 85/04 PRESID 27, S. 17; CIG 86/04, S. 65;

treter auf folgende Formulierung (Änderungen zur Fassung des Verfassungskonvents sind hervorgehoben):¹²⁹

„In diesem Zusammenhang *erfolgt die Auslegung der Charta durch die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die unter der Leitung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert und unter der Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert wurden.*“

Hierin sind drei Änderungen enthalten, wobei die Formulierung „erfolgt die Auslegung“ statt „wird [...] ausgelegt werden“ als rein sprachliche Korrektur zu werten ist. Dies zeigt sich bereits daran, dass eine entsprechende Anpassung allein in der deutschen Sprachfassung zu finden ist.

Bemerkenswert erscheint hingegen, dass die Erläuterungen nunmehr „unter der Leitung“ und nicht mehr „auf Veranlassung und in eigener Verantwortung“ des Präsidiums des Charta-Konvents formuliert wurden. Damit ist die vorher bestehende Divergenz zwischen der deutschen und anderen Sprachfassungen relativiert worden.¹³⁰ Die neue Formulierung indiziert zunächst einen höheren Grad an Verbindlichkeit, indem sie das Verhalten des Charta-Präsidiums als weniger selbstständig erscheinen lässt. Festzuhalten ist aber andererseits, dass der Wortlaut nach wie vor lediglich eine gebührende Berücksichtigung durch die Rechtsprechung verlangt. Gleiches gilt nunmehr ebenso für die oben erörterte Abweichung durch die italienische Textversion, die ebenfalls beseitigt wurde (die nachfolgenden Hervorhebungen markieren die Änderungen zur Fassung des Verfassungskonvents):

“In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell’Unione e degli Stati membri *tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l’autorità del praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea.*”

Auch in der im Amtsblatt veröffentlichten Version der Präsidiumserläuterungen wird für diese nach wie vor kein rechtlicher Status beansprucht, sondern sie werden weiterhin lediglich als „eine nützliche Interpretationshilfe“ zur Verdeutlichung

CIG 86/04 ADD 2, S. 16; CIG 87/04, S. 64; CIG 87/04 ADD 2 REV 2, S. 10. In der englischen Textfassung gab es lediglich ab den genannten Dokumenten v. 12.6.2004 eine sprachliche Änderung zum ursprünglichen Vorschlag vom Oktober 2003. In der spanischen Fassung kam es nur ab dem Dokument CIG 50/03 zu einer sprachlichen Anpassung. Die französische und die italienische Versionen blieben ab dem ersten Änderungsvorschlag unverändert.

¹²⁹ Ohne die Hervorhebungen abgedruckt im Amtsblatt: ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 41 und 424 f.

¹³⁰ Im englischen Text hieß es zuvor: „at the instigation“ und nunmehr: „under the authority“; spanisch: „bajo la autoridad“ (vorher: „bajo la responsabilidad“); französisch: „établies sous l’autorité“ (unverändert); italienisch: „sotto l’autorità“ (keine Veränderung).

der Charta-Bestimmungen bezeichnet.¹³¹ Damit ändern auch die in der deutschen und italienischen Fassung vorgenommenen Korrekturen nichts daran, dass die in den Erläuterungen vertretenen Auffassungen keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

Als konsequent muss schließlich der ergänzte Hinweis auf die Änderungen durch das Präsidium des Verfassungskonvents angesehen werden. Die vom Präsidium vorgenommenen Aktualisierungen hatten natürlich den Zweck, dass sie von der Rechtsprechung zukünftig berücksichtigt werden sollten. Von daher handelt es sich insofern um eine Selbstverständlichkeit, die jedoch der Vollständigkeit halber durchaus Erwähnung finden kann.

II. Art. II-112 Abs. 7

In der letzten Phase der Regierungskonferenz wurde der horizontalen Bestimmung des Art. II-112 folgender Absatz 7 hinzugefügt:¹³²

„Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung der Charta der Grundrechte verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.“

Vorangegangen war die Präferenz „einige[r] wenige[r] Delegationen, [...] die Bezugnahme auf die Erläuterungen zur Charta von der Präambel in den verfügenden Teil“ zu verschieben.¹³³ Der irische Ratsvorsitz reagierte hierauf mit der Unterbreitung zweier Alternativvorschläge, die dem endgültigen Kompromissvorschlag schon sehr nahe kamen.¹³⁴

Inhaltlich ergeben sich hieraus keine Gesichtspunkte, die über die bereits in Absatz 5 der Charta-Präambel vorgenommene Ergänzung hinausgingen. Hier wurde somit erneut nach dem Prinzip „doppelt hält besser“ verfahren. Die Hilfsmittel zur Auslegung der Charta sind folglich jeweils sowohl in Absatz 5 der Präambel als auch in Art. II-112 aufgezählt. Ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

¹³¹ ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424.

¹³² Vgl. CIG 82/04 PRESID 24 v. 16.6.2004, S. 16 entsprechend ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 54.

¹³³ CIG 75/04 PRESID 17 v. 13.5.2004, S. 6.

¹³⁴ Eine Alternative sah vor, die Erläuterungen „sollten [...] gebührend berücksichtigt werden“, eine andere, dass die Erläuterungen bei „der Auslegung dieser Charta [...] gebührend berücksichtigt“ werden; vgl. CIG 80/04 PRESID 22, S. 21.

III. Text der Präsidiumserläuterungen

In den Präsidiumserläuterungen selbst sind – soweit erkennbar – außer der Übernahme sprachlicher Anpassungen der Regierungskonferenz am Charta-Text¹³⁵ keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen worden. Dass die Textfassung des Konventspräsidiums respektiert werden sollte, lässt sich beispielhaft an der Beibehaltung der Nummerierung erkennen: Durch Fußnoten sind den jeweiligen Charta-Artikeln die entsprechenden Verfassungsartikel nach der abschließenden Neunummerierung zugeordnet.¹³⁶ Aktualisiert wurden in dieser Hinsicht lediglich die Querverweise in den Erläuterungen auf Bestimmungen anderer Teile der Verfassung, die praktikablerweise der endgültigen Nummerierung durch die Regierungskonferenz entspricht.

Leichte Anpassungen gab es allerdings beim Einleitungstext. Hier hatte der Verfassungskonvent die vorgenommenen Anpassungen am Wortlaut noch als redaktionell charakterisiert, worauf in der Fassung der Regierungskonferenz verzichtet wurde.¹³⁷ Wie oben gezeigt, ist diese Anpassung konsequent, da jedenfalls in Art. II-102 eine materiell-rechtliche Erweiterung erfolgte.

Nicht durchsetzen konnte sich Großbritannien mit seiner Forderung, im Hinblick auf Art. II-81 zu klären, ob dieser Artikel sowohl Rechte als auch Grundsätze umfasse.¹³⁸ Hier lehnte es dementsprechend die Regierungskonferenz ab, eine inhaltliche Festlegung über die Auslegung einzelner Grundrechte vorzunehmen. Die Regierungskonferenz bekräftigte so das Prinzip, der Rechtsprechung die abschließende Zuordnung von Charta-Bestimmungen als Rechte bzw. Grundsätze zu überlassen.

IV. Grundrechtsträger

Eine halbe Rolle rückwärts machte die Regierungskonferenz hinsichtlich der Bezeichnung „Mensch“ bzw. „Person“. Ebenso wenig wie eine Erklärung im Verfassungskonvent für die vorgenommene Änderung von „jede Person“ zu „jeder Mensch“ erfolgte, ist diese Korrektur in der endgültigen Fassung der Regierungs-

¹³⁵ Allerdings ist diese Übernahme der von der Regierungskonferenz vorgenommenen Änderungen nicht durchgängig fehlerfrei erfolgt; so wird der „Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden“ in Art. II-106 in der entsprechenden Wiedergabe der Präsidiumserläuterungen nach wie vor durch die diplomatischen und konsularischen Stellen garantiert; siehe hierzu ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 51 und 449.

¹³⁶ Vgl. ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424 ff.

¹³⁷ Siehe für den Verfassungskonvent CONV 828/03, S. 2 sowie für die Regierungskonferenz CIG 87/04 ADD 2, S. 9 bzw. dementsprechend ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424.

¹³⁸ Die Forderung ist zu finden in CIG 43/03 PRESID 7 v. 4.11.2003, S. 2 sowie in CIG 75/04 PRESID 17 v. 13.5.2004, S. 6.

konferenz teilweise wieder zurückgenommen worden, ohne dass in den offiziellen Dokumenten eine Erklärung hierfür auftaucht. Noch in der vorläufigen konsolidierten Fassung vom 25. Juni 2004 ist diesbezüglich die Textversion des Verfassungskonvents zugrunde gelegt.¹³⁹ Es wird jedoch für diese Textfassung darauf hingewiesen, dass noch eine Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen für die 21 verbindlichen Sprachen der Verfassung geschehen müsse, die Ende Juni beginne und bis Ende Oktober 2004 abgeschlossen sei.¹⁴⁰ Die daraufhin am 6. August 2004 vorgelegte deutsche Sprachfassung stellt schließlich die endgültige Textversion dar, die sich mit der im Amtsblatt abgedruckten Fassung deckt.¹⁴¹ Die vom Verfassungskonvent vorgenommene Änderung der Bezeichnung „Person“ zu „Mensch“ findet sich demnach nur noch in den Artikeln II-62 Abs. 1 (Recht auf Leben), II-63 Abs. 2 lit. b (Recht auf Unversehrtheit), II-66 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), II-89 (Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst), II-93 Abs. 2 (Familien- und Berufsleben), II-94 Abs. 2 (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung) und II-95 (Gesundheitsschutz) sowie in Absatz 2 Satz 3 der Charta-Präambel („[Die Union] stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns“). Beibehalten wurden ferner die vom Verfassungskonvent vorgenommenen Änderungen in Art. II-63 Abs. 2 lit. a („Einwilligung des Betroffenen“ statt „der betroffenen Person“) und Art. II-108 („Angeklagte“ statt „angeklagte Person“).

Offensichtlich suchten die Rechts- und Sprachsachverständigen eine Kompromisslinie zwischen dem – den menschenrechtlichen Gehalt der Charta betonenden – Begriff „Mensch“ einerseits und der Gefahr einer Verkürzung von Grundrechtspositionen juristischer Personen andererseits. Die Bezeichnung „Mensch“ wird nunmehr nur noch in solchen Fällen verwendet, in denen eine Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen von vorneherein ausscheidet. Dies gilt selbstverständlich für sämtliche Bestimmungen des ersten Titels („Würde des Menschen“), da juristischen Personen keine entsprechende Würde beizumessen ist. Auch in den übrigen Fällen scheidet eine Berufung juristischer Personen auf die entsprechenden Grundrechte aus der Natur der Sache aus, da sie im Gegensatz zu natürlichen Personen nicht festgenommen werden oder nicht als arbeitslos gelten können, eine Entlassung wegen Mutterschaft ausscheidet und auch soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz auf natürliche Personen abzielen.

Nach wie vor ungeklärt bleibt jedoch weiterhin, in welchen Fällen der verbleibenden Grundrechte eine Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen gegeben ist. Insofern bedarf es auch zukünftig der Auslegung im konkreten Fall, ob ein

¹³⁹ Vgl. CIG 86/04, S. 65 ff. Auch in der von den Rechtsexperten der Regierungskonferenz überarbeiteten Fassung v. 25.11.2003, CIG 50/03, gab es keine entsprechenden Hinweise.

¹⁴⁰ CIG 86/04, S. 1.

¹⁴¹ CIG 87/04, S. 63 ff.; ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 41 ff.

bestimmtes Verhalten juristischer Personen dem grundrechtlichen Schutz unterliegt. Mit der deutschen Sprachfassung kann jedoch nunmehr eine grundsätzliche Vermutung dahingehend unterstellt werden, dass die Bezeichnung „Person“ sowohl natürliche als auch juristische Personen umfasst. Da aber die entsprechenden Änderungen allein auf einer technischen Ebene ohne entsprechende Diskussion im Verfassungskonvent oder der Regierungskonferenz erfolgten, darf dieser im Grundsatz anzunehmenden Vermutung auch kein zu großer Stellenwert beigemessen werden. Die starke Autorität von Verfassungskonvent und Regierungskonferenz spiegelt sich nämlich in einer auf Expertenebene getroffenen Anpassung ohne Diskussion in den zuständigen Gremien nicht wider.

Zu bedauern ist schließlich, dass ausgerechnet jene Änderungen des Verfassungskonvents in Art. II-63 und II-108 beibehalten wurden, die dem Ziel einer geschlechtsneutralen Sprachfassung entgegenstehen. Dies deckt sich damit, dass in der Verfassung insgesamt nur teilweise sprachlich neutrale Formulierungen¹⁴² gefunden wurden.

V. Sprachliche Einheitlichkeit der Verfassung

Eine Reihe von weiteren Änderungen betreffen Anpassungen, die eine sprachliche Vereinheitlichung mit Formulierungen in anderen Teilen der Verfassung bewirken.

So hat es hinsichtlich der Formulierung „Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union“ eine weitere Fortentwicklung gegeben, die nun in Art. II-101 Abs. 1, II-102, II-103, II-111 Abs. 1 sowie II-112 Abs. 5 durchgängig als die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ bezeichnet werden. Dies korrespondiert mit entsprechenden Formulierungen in den Teilen I und III der Verfassung¹⁴³ und spiegelt sich auch im Wortlaut der anderen Sprachfassungen wider.¹⁴⁴ Eine materiell-rechtliche Änderung ist hierdurch jedoch nicht gegeben, da schon die vorhergehende Formulierung eine umfassende Bedeutung hatte.¹⁴⁵ Es bestehen keinerlei Anzeichen dafür, dass die Regierungskonferenz

¹⁴² Zwar wird beispielsweise in Art. I-20 Abs. 2 von den „Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern“ gesprochen, das Parlament setzt sich jedoch nur aus deren „Vertretern“ zusammen. Auch eine Außenministerin sowie eine Präsidentin des Europäischen Rates oder der Kommission sind – rein sprachlich gesehen – nicht vorgesehen (vgl. etwa Art. I-21).

¹⁴³ Siehe insbesondere die Regelungen in Art. I-49 (Europäischer Bürgerbeauftragter; nach der Zählweise des Verfassungskonvents Art. 48) und Art. I-50 Abs. 3 (Zugang zu Dokumenten; im Verfassungskonvent noch als Art. 49 Abs. 3 bezeichnet).

¹⁴⁴ In der englischen Version hieß es zuvor: „Institutions, bodies and agencies of the Union“ und nun: „institutions, bodies, *offices* and agencies of the Union“ (vom Verfasser hervorgehoben). Französisch wurde „institutions, organes et agences de l'Union“ zu „institutions, organes et organismes de l'Union“ (entsprechend auch in der spanischen und italienischen Fassung).

¹⁴⁵ Siehe oben unter B.I.

hinter dieses Ergebnis zurückfallen wollte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit der neuen Formulierung die umfassende Reichweite noch klarer herausgestellt werden sollte.

In Absatz 3 Satz 2 der Charta-Präambel wird nunmehr einheitlich wie beispielsweise in Art. I-4 Abs. 1¹⁴⁶ der freie Dienstleistungs- vor dem Warenverkehr genannt.¹⁴⁷ Diese Umstellung betont erneut die Stellung des Menschen, dessen Nennung stets vor der von Waren erfolgen sollte. Des Weiteren gab es bei Art. II-81 Abs. 2 eine sprachliche Umstellung entsprechend der Formulierung in Art. I-4 Abs. 2¹⁴⁸, die jedoch ebenfalls keine inhaltliche Änderung bedeutet.¹⁴⁹ Eine weitere Vereinheitlichung betrifft Art. II-95, in dem es jetzt ebenso wie in anderen Bestimmungen der Verfassung¹⁵⁰ „Politik und Maßnahmen der Union“ (statt zuvor „Politik und Aktionen“) heißt.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten bestand ursprünglich „unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden“. Art. II-102 präzisiert dies nun dahingehend, dass dieses Recht nicht „von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger“ abhängt. Auch hier erfolgte eine Anpassung an die prägnanter formulierte Bestimmung in Art. I-50 Abs. 3¹⁵¹. Ferner wurde in Art. II-106 eine Vereinheitlichung mit dem entsprechenden Art. I-10 Abs. 2 S. 2 lit. c¹⁵² vorgenommen, die rein sprachlicher Natur ist. Ebenfalls keine materiell-rechtliche Änderung stellt die Verwendung des neuen Oberbegriffs „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft“ in Art. II-103 dar. Art. I-29 Abs. 1 S. 1¹⁵³ stellt nämlich klar, dass hiermit der Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte bezeichnet werden.

Wie eine Einschränkung erscheint zunächst, dass für juristische Personen das Petitionsrecht in Art. II-104 entsprechend der Regelung des Art. III-334¹⁵⁴ nun einen *satzungsmäßigen* Sitz in einem Mitgliedstaat voraussetzt. Aufgrund der Ent-

¹⁴⁶ Dieser entspricht Art. 4 Abs. 1 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu auch CIG 4/03 S. 37 (Anmerkung zu Art. I-4 Abs. 1).

¹⁴⁸ Dieser entspricht Art. 4 Abs. 2 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

¹⁴⁹ Vorher lautete die Formulierung: „Im Anwendungsbereich der Verfassung ist unbeschadet ihrer einzelnen Bestimmungen jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Der neue Wortlaut regelt: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verfassung ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

¹⁵⁰ Siehe insbesondere Art. III-278 Abs. 1 (in der Nummerierung des Verfassungskonvents: Art. III-179 Abs. 1).

¹⁵¹ Dieser entspricht Art. 49 Abs. 3 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

¹⁵² In der endgültigen Fassung des Verfassungskonvents war dies in Art. 8 Abs. 2 S. 2, 3. Spiegelstrich geregelt.

¹⁵³ Entsprechend auch Art. 29 Abs. 1 S. 1 nach der Zählweise des Verfassungskonvents.

¹⁵⁴ Dieser entspricht Art. III-236 nach der abschließenden Fassung des Verfassungskonvents.

sprechungsklausel des Art. II-112 Abs. 2 war diese Einschränkung jedoch bereits vorher gegeben, da schon die entsprechende Vorschrift des Art. 194 EGV einen satzungsmäßigen Sitz des jeweiligen Unternehmens in einem Mitgliedstaat erforderte.¹⁵⁵ Damit gibt auch in diesem Fall die sprachliche Anpassung lediglich den Status quo wieder.

D. Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

In der Gesamtschau ist somit festzustellen, dass es zwar zahlreiche Anpassungen am Wortlaut der Charta gegeben hat, diese jedoch in materiell-rechtlicher Hinsicht nur geringfügige Änderungen bewirkten. Der von kritischen Stimmen zur EU-Verfassung erhobene Vorwurf, mit den vorgenommenen Ergänzungen würde der Gehalt der Grundrechtecharta ausgehöhlt und diese ihrer Wirksamkeit beraubt, muss somit zurückgewiesen werden. Die Analyse hat vielmehr gezeigt, dass keinesfalls eine substantielle Verschlechterung des Grundrechtsschutzes erfolgt ist.

Die überwiegende Mehrzahl der Korrekturen betrifft technische Anpassungen, die eine sprachliche und inhaltliche Einheitlichkeit des Verfassungsvertrags sicherstellen sollen. Eine Ausdehnung des Schutzbereichs hat hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten gemäß Art. II-102 stattgefunden. Im Übrigen ist der materiell-rechtliche Gehalt der Charta-Grundrechte (Art. II-61 bis II-110) nicht verändert worden. Ergänzungen gab es hinsichtlich der Charta-Präambel sowie der horizontalen Bestimmungen in Art. II-111 und Art. II-112. Diese neu hinzugefügten Passagen ändern nicht den Inhalt der Charta-Grundrechte, sondern geben lediglich Hinweise für deren Auslegung. Der Erkenntnisgewinn durch die vorgenommenen Erweiterungen erscheint allerdings ausgesprochen dürftig: Vielfach werden Selbstverständlichkeiten, die bereits an anderer Stelle im Charta-Text zum Ausdruck gebracht sind, wiederholt. Allenfalls im Hinblick auf die Unterscheidung von Rechten und Grundsätzen in Art. 112 Abs. 5 sind Ansatzpunkte erkennbar, die das Verständnis für diese Differenzierung erleichtern können. Eine inhaltliche Neuerung ist hierin jedoch ebenfalls nicht zu sehen, da schon der Charta-Konvent davon ausging, dass in der Charta beide Typen innerhalb der Grundrechte vertreten sind. Eine eindeutige Zuordnung von Charta-Artikeln als Recht oder Grundsatz erfolgte jedoch nicht, sondern diese Auslegungsfrage wurde bewusst der zukünftigen Rechtsprechung überlassen.

Mit der Bezugnahme in der Charta-Präambel sowie in Art. II-112 Abs. 7 haben die Präsidiumserläuterungen zum Charta-Wortlaut an Bedeutung gewonnen. Unge-

¹⁵⁵ Zur Anwendbarkeit der Entsprechungsklausel in diesem Fall siehe bereits die ursprünglichen Erläuterungen des Präsidiums für den Charta-Konvent, CHARTE 4473/00 CONVENT 49, S. 38.

achtet ihres Bedeutungszuwachses bleiben die Erläuterungen jedoch ein Hilfsmittel zur Charta-Interpretation, das keinen Absolutheitsanspruch erheben kann: Sie sind nach wie vor nicht rechtlich verbindlich. Damit steigt lediglich der Begründungsaufwand, wenn zukünftig Gerichte zu abweichenden Wertungen gelangen wollen. In derartigen Fällen kann erwartet werden, dass eine Auseinandersetzung mit der gegenteiligen Auffassung des Präsidiums erfolgt – eine Anforderung, die an sich schon vor den Änderungen an eine wissenschaftlichen Maßstäben entsprechende juristische Argumentation gestellt werden konnte.

Des Weiteren wurden die Erläuterungen unter der Verantwortung des Verfassungskonventspräsidiums aktualisiert. Bei dieser Überarbeitung sind einige Fehler beseitigt worden, es erfolgten eine Reihe von Bezugnahmen auf neuere EuGH-Entscheidungen, Richtlinien oder Verordnungen und es wurden ferner im Hinblick auf die Abgrenzung von Rechten und Grundsätzen an wenigen Stellen die Einschätzung des Präsidiums präziser zum Ausdruck gebracht. Hier hat es in der Gesamtschau nur sehr geringfügige Änderungen gegeben.

Eine Besonderheit, die nur in der deutschen Fassung des Charta-Wortlauts zu finden ist, betrifft die Frage der Grundrechtsträger: Im endgültigen Wortlaut der Regierungskonferenz wurde an einigen Stellen die Formulierung „jede Person“ durch „jeder Mensch“ ersetzt. Diese Änderungen im Vergleich zur Textfassung des Charta-Konvents beziehen sich lediglich auf Grundrechte, bei denen eine Anwendung auf juristische Personen von vorneherein ausscheidet. Im Hinblick auf die übrigen Rechte bleibt es weiterhin eine Auslegungsfrage, inwieweit juristische Personen als Grundrechtsträger in Betracht kommen. Zu bedauern ist, dass im Zuge der vorgenommenen Änderungen die ansonsten geschlechtsneutrale Formulierung der Grundrechtecharta an einigen Stellen aufgegeben wurde.

Somit lässt sich feststellen, dass die insbesondere von Großbritannien vorgebrachten Bedenken gegen eine rechtsverbindliche EU-Grundrechtecharta mit der Aufnahme einiger Ergänzungen eingeflossen sind, aber zu keiner substantiellen Veränderung der Grundrechtecharta geführt haben. Es bleibt folglich dabei, dass die Charta Grundrechte auf einem hohen Niveau garantiert.¹⁵⁶ Andererseits hat die Abwehr gegen ein neues Aufschnüren des Kompromisses im Charta-Konvent dazu geführt, dass einige Schwachpunkte der Charta bestehen bleiben. So fehlt es nach wie vor am Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit oder auch eine Grundrechtsbeschwerde nach deutschem Vorbild war nicht durchsetzbar.

Mit den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie der daraufhin selbst verordneten „Denkpause“ im Ratifizierungsprozess bleibt die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta weiter offen. Dies darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass durch die Debatten im Verfassungskonvent

¹⁵⁶ So zutreffend *Uerpmann-Wittzack*, (Fn. 54), S. 157.

und in der Regierungskonferenz ein Konsens zur Aufnahme der Charta ins Primärrecht erzielt wurde. Es bleibt zu hoffen, dass ein Weg gefunden wird, den Ratifizierungsprozess zur EU-Verfassung erfolgreich abzuschließen. Sollte dies jedoch nicht gelingen, müsste darüber nachgedacht werden, die Grundrechtecharta separat in das Primärrecht der EU aufzunehmen. Die Europäische Union steht derzeit am Scheideweg: Will sie zukünftig lediglich eine Wirtschaftsgemeinschaft sein oder hat sie einen weitergehenden politischen Anspruch? Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist einer der stärksten Belege dafür, dass die EU mehr ist als ein gemeinsamer Binnenmarkt, sondern dass sie vielmehr eine Wertegemeinschaft darstellt.

Anhang: Konkordanzverzeichnis zur Grundrechtecharta

Ursprünglich	Bezeichnung	Neu
Kapitel I	WÜRDE DES MENSCHEN	Titel I
Artikel 1	Würde des Menschen	Artikel II-61
Artikel 2	Recht auf Leben	Artikel II-62
Artikel 3	Recht auf Unversehrtheit	Artikel II-63
Artikel 4	Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung	Artikel II-64
Artikel 5	Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit	Artikel II-65
Kapitel II	FREIHEITEN	Titel II
Artikel 6	Recht auf Freiheit und Sicherheit	Artikel II-66
Artikel 7	Achtung des Privat- und Familienlebens	Artikel II-67
Artikel 8	Schutz personenbezogener Daten	Artikel II-68
Artikel 9	Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen	Artikel II-69
Artikel 10	Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	Artikel II-70
Artikel 11	Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit	Artikel II-71
Artikel 12	Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	Artikel II-72
Artikel 13	Freiheit von Kunst und Wissenschaft	Artikel II-73
Artikel 14	Recht auf Bildung	Artikel II-74

Artikel 15	Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten	Artikel II-75
Artikel 16	Unternehmerische Freiheit	Artikel II-76
Artikel 17	Eigentumsrecht	Artikel II-77
Artikel 18	Asylrecht	Artikel II-78
Artikel 19	Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung	Artikel II-79
Kapitel III	GLEICHHEIT	Titel III
Artikel 20	Gleichheit vor dem Gesetz	Artikel II-80
Artikel 21	Nichtdiskriminierung	Artikel II-81
Artikel 22	Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen	Artikel II-82
Artikel 23	Gleichheit von Männern und Frauen	Artikel II-83
Artikel 24	Rechte des Kindes	Artikel II-84
Artikel 25	Rechte älterer Menschen	Artikel II-85
Artikel 26	Integration von Menschen mit Behinderung	Artikel II-86
Kapitel IV	SOLIDARITÄT	Titel IV
Artikel 27	Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen	Artikel II-87
Artikel 28	Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen	Artikel II-88
Artikel 29	Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst	Artikel II-89
Artikel 30	Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung	Artikel II-90
Artikel 31	Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen	Artikel II-91
Artikel 32	Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz	Artikel II-92
Artikel 33	Familien- und Berufsleben	Artikel II-93
Artikel 34	Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung	Artikel II-94
Artikel 35	Gesundheitsschutz	Artikel II-95
Artikel 36	Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	Artikel II-96
Artikel 37	Umweltschutz	Artikel II-97
Artikel 38	Verbraucherschutz	Artikel II-98

Kapitel V	BÜRGERRECHTE	Titel V
Artikel 39	Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament	Artikel II-99
Artikel 40	Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen	Artikel II-100
Artikel 41	Recht auf eine gute Verwaltung	Artikel II-101
Artikel 42	Recht auf Zugang zu Dokumenten	Artikel II-102
Artikel 43	Der Europäische Bürgerbeauftragte	Artikel II-103
Artikel 44	Petitionsrecht	Artikel II-104
Artikel 45	Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit	Artikel II-105
Artikel 46	Diplomatischer und konsularischer Schutz	Artikel II-106
Kapitel VI	JUSTIZIELLE RECHTE	Titel VI
Artikel 47	Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht	Artikel II-107
Artikel 48	Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte	Artikel II-108
Artikel 49	Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen	Artikel II-109
Artikel 50	Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden	Artikel II-110
Kapitel VII	ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE AUSLEGUNG UND ANWENDUNG DER CHARTA*	Titel VII
Artikel 51	Anwendungsbereich	Artikel II-111
Artikel 52	Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze*	Artikel II-112
Artikel 53	Schutzniveau	Artikel II-113
Artikel 54	Verbot des Missbrauchs der Rechte	Artikel II-114

* Ursprüngliche Bezeichnung: Tragweite der garantierten Rechte