
Der Status der Grundrechtscharta im Gemeinschaftsrecht:

Derzeitige Verbindlichkeit und Zukunftsperspektiven der Charta (insbesondere im Verfassungskonvent)

Andrea Iber*

Inhalt

- A. Einleitung
- B. Die derzeitige Verbindlichkeit der Charta
 - I. Das Mandat des Europäischen Rats von Köln
 - II. Die Bedeutung der feierlichen Proklamation der Charta
 - III. Die gegenwärtige Bedeutung der Charta
 - 1. Die rechtliche Qualität der Charta
 - 2. Die Funktion der Charta in der Rechtsprechung von EuG und EuGH
 - a) Beispiele aus der Rechtsprechung
 - b) Interpretation der Entscheidungen und Schlussanträge
 - 3. Die Funktion der Charta im Erweiterungsprozess
 - 4. Die Charta als Schritt zu einer Verfassung der EU?
- C. Zukunftsperspektiven der Charta
 - I. Die Grundrechtscharta und der Verfassungskonvent
 - 1. Allgemeines zum Konvent und zum Konventsverfahren
 - a) Mandat und Zusammensetzung des Konvents
 - b) Das Konventverfahren
 - 2. Die Bedeutung des Verfassungskonvents für die Zukunft der Charta
 - 3. Erster Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Charta“

* Andrea Iber, St. Josef. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Seminararbeit, die die Verfasserin im Seminar, „Die Charta der Grundrechte der EU“ im Sommersemester 2002 bei Herrn Prof. Dr. Christian Calliess M.A.E.S. angefertigt hat.

- II. Möglichkeiten der Schaffung einer rechtlichen Verbindlichkeit der Charta
 - 1. Änderung des Art. 6 EUV
 - 2. Direkte Integration der Charta in die Verträge
 - 3. Alternative: Schrittweise Verbindlichkeit der Charta
 - 4. Vorschläge der Arbeitsgruppe „Charta“
- III. Vor- und Nachteile einer rechtlich verbindlichen Charta
- D. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

A. Einleitung

Entsprechend dem Mandat des Europäischen Rats von Köln im Juni 1999 und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere arbeitete ein Grundrechtskonvent, zusammengesetzt aus Staats- und Regierungschefs, Vertretern von Kommission, Europäischem Parlament und Mitgliedern nationaler Parlamente an der Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte für die Europäische Union. Am 2. Oktober 2000 lag schließlich ein Entwurf dieser Charta vor, dem der Europäische Rat von Biarritz am 13. und 14. Oktober 2000 zustimmte und ihn sodann dem Europäischen Parlament sowie der Kommission übermittelte. Sowohl das Parlament (14. November 2000) als auch die Kommission (6. Dezember 2000) billigten diesen Entwurf, woraufhin es am 7. Dezember 2000 beim Rat von Nizza zur Unterzeichnung und feierlichen Proklamation der Charta durch die Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission kam.¹

Seit der feierlichen Proklamation der Charta kommt häufig die Frage auf, welche Bedeutung dieser Charta im Recht der Europäischen Union zukommt. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit der Charta von großer Bedeutung. Man muss sich fragen, ob eine feierliche Proklamation zur Rechtsverbindlichkeit bereits genügen mag, oder ob hierzu eine Integration der Charta in die Verträge, in welcher Form auch immer dies geschehen mag, notwendig ist. Mit dieser Frage soll sich der erste Teil dieser Arbeit auseinandersetzen. Es soll hierbei insbesondere auch die Bezugnahme auf die Charta in der (neueren) Rechtsprechung von EuG und EuGH, besonders in den Schlussanträgen der Generalanwälte, berücksichtigt werden. Des weiteren soll erörtert werden, welche Bedeutung der Charta im Erweiterungsprozess sowie in der „Verfassungsentwicklung“ oder der „Entwicklung der Verfasstheit“ der EU zukommt.

¹ Zur Darstellung des genauen Prozesses der Schaffung der Charta vgl. die Homepage des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/charter/default_de.htm (Zugriffsdatum 3.9.2002).

Nachdem man sich im Detail mit der derzeitigen Verbindlichkeit der Charta auseinandergesetzt hat, drängt sich die Frage auf, welche Rolle diese Charta in Zukunft spielen wird. Dies soll im zweiten Abschnitt dieses Beitrags behandelt werden. Es soll hierbei besonders auf die Bedeutung der Einsetzung eines Verfassungskonvents durch die Erklärung der Staats- und Regierungschefs am Rat von Nizza im Dezember 2000 und dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 im Zusammenhang mit der Zukunft der Grundrechte Charta eingegangen werden. Zusätzlich werden die ersten Vorschläge der im Rahmen des nunmehr tagenden Verfassungskonvents eingesetzten Arbeitsgruppe „Charta“ kurz erörtert. Darüber hinaus sollen die technischen Möglichkeiten, wie man der Grundrechtscharta zu einer Rechtsverbindlichkeit verhelfen könnte und einige sich aus diesem Zusammenhang ergebenden Rechtsfragen diskutiert werden.

Der Schlussteil des Beitrages soll eine kurze Zusammenfassung des derzeitigen Status der Charta im Recht der Europäischen Union geben und einige Anregungen für das weitere Verfahren mit der Charta enthalten.

B. Die derzeitige Verbindlichkeit der Charta

I. Das Mandat des Europäischen Rats von Köln

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, wurde am Europäischen Rat von Köln der Beschluss gefasst, eine Europäische Charta der Grundrechte zu erstellen. Im Anhang IV der Schlussfolgerungen des Rates begründete dieser die Notwendigkeit einer solchen Charta damit, dass die Wahrung der Grundrechte eines der Gründungsprinzipien und die Voraussetzung der Legitimität der Europäischen Union darstelle, was im übrigen auch durch die Rechtsprechung des EuGH belegt sei. Um diese „überragende Bedeutung“ der Grundrechte zu dokumentieren, sei es notwendig, diese in einer Charta niederzuschreiben.

Es wurden im weiteren die Rechtsquellen, aus denen die in die Charta einzubeziehenden Grundrechte gewonnen werden sollen (darunter auch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts), benannt, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Rat auf einen gewissen Grad der Bestimmtheit dieser Rechte Wert legte, indem er bloße Zielbestimmungen ausdrücklich aus der Charta ausschloss.

Anschließend an den Inhalt der Charta wurden die Modalitäten ihrer Ausarbeitung festgelegt: Die Charta sollte von einem Gremium, das sich aus Vertretern der Institutionen der EG und aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzte, ausgearbeitet werden.

Für den weiteren Werdegang der Charta wurde bereits am Rat von Köln festgelegt, dass das Gremium bis Dezember 2000 einen Entwurf ausarbeiten solle, auf dessen

Grundlage eine Charta zu erstellen sei, die im Anschluss daran feierlich proklamiert werden solle. „Danach wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte.“² Am Rat von Tampere wurden schließlich die genaue Zusammensetzung und die Verfahrensmodalitäten des Grundrechtskonvents festgelegt.³

Relevant für die rechtliche Qualität der Charta sind jene Passagen dieser Schlussfolgerungen, in denen der Vorschlag einer Aufnahme der Charta in die Verträge, auf welche Weise auch immer, gemacht wird. Man kann daraus folgern, dass hiermit eine rechtliche Verbindlichkeit der Charta vom Europäischen Rat von Köln sehr wohl intendiert wurde, was auch durch den Ausschluss bloßer Zielbestimmungen von der Charta belegt wird, da ein solcher Ausschluss bei der Schaffung eines Entwurfs nur dann Sinn macht, wenn man auf eine rechtlich durchsetzbare Charta abzielt. Für eine rein politische Bindung hätten bloße Zielbestimmungen genügt.

Diese Ansicht entspricht auch der des Europäischen Parlaments, das in seiner Entschließung vom 16. März 2000 klarstellte, dass es seine Zustimmung zur Charta in großem Maße davon abhängig macht, dass diese später in die Verträge inkorporiert werde⁴, sowie der Meinung anderer Beteiligter.⁵ Lediglich die Kommission sieht im Mandat von Köln keine Verpflichtung zur späteren Integration der Charta in die Verträge, sondern meint, dass die Frage, ob es zu einer politischen Erklärung oder einer rechtlich verbindlichen Charta kommt, bewusst offengelassen werden sollte.⁶

II. Die Bedeutung der feierlichen Proklamation der Charta

Im Sinne der Schlussfolgerungen des Mandats von Köln wurde die Charta, nachdem am 2. Oktober 2000 der endgültige Entwurf vorlag, am 7. Dezember 2000 am Beginn des Gipfels in Nizza feierlich proklamiert. Anlässlich dieser feierlichen Proklamation stellt sich nun die Frage, welche Bedeutung dieser Proklamation beizumessen ist. Lassen sich daraus vielleicht gar schon erste Ansätze zu einer Verbindlichkeit der Charta der Grundrechte erkennen?

² Vgl. Schlussfolgerungen des Rates von Köln, 3. u. 4.6.1999, Anhang IV, abrufbar unter http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_de.htm (Zugriffsdatum: 3.9.2002).

³ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates von Tampere, 15. u. 16.10.1999 Anlage, im Internet abrufbar unter <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59124&LANG=1> (Zugriffsdatum: 3.9.2002).

⁴ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 16.3.2000, A5-0064/2000.

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission über die rechtliche Natur der Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 11.10.2000, COM (2000) 644.

⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission (Fn. 5).

Unbestritten ist wohl, dass die feierliche Proklamation ein politisches Bekenntnis von Kommission, Rat und Parlament darstellt, die Grundrechte, wie sie in der Charta festgeschrieben sind, zu wahren. Da die Charta inhaltlich eine Zusammenfassung des bestehenden Grundrechtsschutzes auf Unionsebene darstellen soll, wird somit dem Bürger der Grundrechtsschutz auf Unionsebene klarer und verständlicher gemacht und erhöht so die Transparenz und Berechenbarkeit des Europarechts.⁷ In diesem Sinne trägt die Charta allein schon durch die feierliche Proklamation zu einer höheren Akzeptanz der Union von Seiten der Bürger bei, ein im Anbetracht einer generell sinkenden Akzeptanz in den Mitgliedstaaten (man nehme als Beispiel das negative Referendum zur Ratifikation des Vertrags von Nizza in Irland) wohl nicht gänzlich unbedeutender Faktor.

Da Grundrechtsschutz auch als eine Basis der Demokratie angesehen werden kann, verschafft sich die Union durch die feierliche Proklamation der Charta zusätzlich zur Erhöhung der Akzeptanz durch die Bürger eine Ausweitung ihrer demokratischen Legitimation. In welchem Maße sich diese Legitimation jedoch ergibt, wird nicht unwesentlich vom weiteren Schicksal der Charta abhängen, da man ihr nur so lange eine demokratische Legitimationswirkung zusprechen kann, als ein ausreichender Grundrechtsschutz tatsächlich garantiert wird.⁸

Nach Meinung der Verfasserin erscheint es überdies möglich, eine Qualifizierung der Zustimmung von Parlament, Rat und Kommission zur Charta der Grundrechte mit anschließender feierlicher Proklamation als Interorganvereinbarung zwischen den vorhin genannten Institutionen vorzunehmen. Diese kann abgeschlossen werden, sofern es sich um eine Notwendigkeit handelt, die Erfüllung der Verpflichtungen des EG Vertrages zu erleichtern. Da durch eine solche Interorganvereinbarung jedoch lediglich eine Selbstbindung der daran beteiligten Institutionen erreicht wird, hat diese Qualifizierung keine Auswirkung auf die Verbindlichkeit der Charta und ist daher nur von theoretischer Bedeutung.

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass der Akt der feierlichen Proklamation der Grundrechtscharta lediglich politische Wirkung verleiht.

III. Die gegenwärtige Bedeutung der Charta

1. Die rechtliche Qualität der Charta

Kommt der Charta trotz der lediglich politischen Wirkung der feierlichen Proklamation dennoch bereits rechtliche Bindungswirkung zu?

⁷ Vgl. auch *Dix*, Grundrechtscharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?, integration 2001, S. 34 (35) und *Schwarze*, Der Grundrechtsschutz für Unternehmen in der Europäischen Grundrechtscharta, EuZW 2001, S. 517 (522).

⁸ Vgl. *Nettesheim*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik, integration 2002, S. 35 (44 f.).

Da die Charta kein völkerrechtlicher Vertrag ist, kann sie nicht aus diesem Grunde rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen. Auch durch das Verfahren der Proklamation der Charta wird, wie vorhin erörtert, keine Rechtsverbindlichkeit erzielt. Die Konsequenz daraus ist, dass weiterhin die bestehende Form des Grundrechtsschutzes auf Grundlage von Art. 6 Abs. 2 EUV aufrecht erhalten bleibt und daher weiterhin die EMRK sowie die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten die Basis für einen europaweiten Grundrechtsschutz bilden. Die Funktion der Grundrechtscharta beschränkt sich im Moment auf eine „Sichtbarmachung, Bestätigung und Bekräftigung geltenden Rechts“⁹.

Trotz ihrer (derzeitigen) rechtlichen Unverbindlichkeit werden der Charta in der Literatur mehrere Einflussmöglichkeiten auf das Unionsrecht zugeschrieben.

Einerseits soll ihr nach dem Vorbild der gemeinsamen Grundrechtserklärung von Rat, Kommission und Europäischen Parlament vom 5. April 1977 im „Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedstaaten rechtserhebliche Bedeutung als ‚quasi-authentische‘ Interpretation der Verträge und daher eine wenigstens ‚weiche‘ normative Wirkung“¹⁰ zukommen.

Andererseits kann die Grundrechtscharta von den Gerichten in den Mitgliedstaaten herangezogen werden, um zu begründen, dass der Grundrechtsschutz innerhalb der EU dem nationalen Niveau angemessen und somit ausreichend ist. So verwies zum Beispiel das spanische Verfassungsgericht in einer seiner Entscheidungen auf Art. 8 der Charta betreffend den Datenschutz.¹¹ In diesen Sinne trägt die Charta dazu bei, zu verhindern, dass sich die in Deutschland ergangene „Solange“-Rechtsprechung in einem anderen Mitgliedstaat wiederholt. In dieser Rechtsprechung lehnte es das deutsche Bundesverfassungsgericht zunächst ab, entgegen der Ansicht des EuGH, auf eine Überprüfung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts zu verzichten. Erst nachdem der EuGH in seinen Entscheidungen zu erkennen gab, dass er sich auch verstärkt an den Grundrechten der EMRK orientiere, gab das Bundesverfassungsgericht seinen Widerstand allmählich auf.

Eine weitere Bedeutung kann der Grundrechtscharta auch im Bereich der Rechtsprechung von EuG und EuGH zukommen. Darauf soll im folgenden Kapitel eingegangen werden.

⁹ Calliess, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S. 261 (267).

¹⁰ Grabenwarter, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl 2001, S. 1 (11).

¹¹ Vgl. Beschluss STC 292/2000 v. 30.11.2000, <http://www.tribunalconstitucional.es/STC2000/STC2000-292.htm> (Zugriffsdatum: 3.9.2002), sowie die Erläuterungen von Pernice, Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza, integration 2001, S. 194 (195).

2. Die Funktion der Charta in der Rechtsprechung von EuG und EuGH

Seit der feierlichen Proklamation der Charta hat das Gericht erster Instanz in einigen Entscheidungen ausdrücklich auf die Charta Bezug genommen.¹² Weitaus häufiger wurde von den Generalanwälten in ihren Schlussanträgen auf die Charta hingewiesen.¹³ Im folgenden möchte die Autorin die Berücksichtigung der Charta in der Rechtsprechung und in den Schlussanträgen darstellen und danach erörtern, welche Bedeutung einer Berücksichtigung der Charta in dieser Art beizumessen ist.

a) Beispiele aus der Rechtsprechung

In den Schlussanträgen der Generalanwälte wird vielfach auf die Grundrechtscharta Bezug genommen. In vielen Fällen wird auf die Bedeutung der Charta als Ausdruck der allgemeinen Wertvorstellungen in den Mitgliedstaaten hingewiesen. So hebt Generalanwalt *Alber* in der Entscheidung *TNT Traco* in Bezug auf die in Art. 90 Abs. 2 EGV formulierte Ausnahme hervor, dass der „neu geschaffene Artikel 16 EG und Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...] die Bedeutung dieser Ausnahme als Ausdruck einer grundlegenden Wertentscheidung des Gemeinschaftsrechts [unterstreichen]“¹⁴ und Generalanwalt *Colomber* meint, dass die Grundrechtscharta „zwar kein *ius cogens* im eigentlichen Sinn ist, da sie keine eigenständige verbindliche Wirkung hat, in [...] [ihr] jedoch die rechtlichen Grundwerte der Mitgliedstaaten dargelegt werden, aus denen sich wiederum die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze ergeben.“¹⁵

¹² Vgl. z.B. EuG, Rs. T-112/98, Urteil v. 20.2.2001, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht (*Mannesmannröhrenwerke/Kommission*), oder EuG, Rs. T-54/99, Urteil v. 30.1.2002, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht (*Max.mobil*), beide im Internet unter <http://www.curia.eu.int> abrufbar.

¹³ Vgl. Schlussanträge GA *Alber*, Rs. C-340/99, Slg. 2001, I-4109, 4112 (*TNT-Traco*); Schlussanträge GA *Mischo*, verb. Rs. C-122/99 und 125/99, Slg. 2001, I-4319, 4322 (*Deutschland/Rat*), sowie Schlussanträge GA *Tizzano*, Rs. C-173/99, Urteil v. 8.2.2001 (*BECTU*); Schlussanträge GA *Jacobs*, Rs. C-270/99, Urteil v. 22.3.2001 (*Z/Parlament*); Schlussanträge GA *Stix-Hackl*, Rs. C-49/00, Urteil v. 31.5.2001 (*Kommission/Italien*); Schlussanträge GA *Jacobs*, Rs. C-377/98, Urteil v. 14.6.2001 (*Niederlande/Parlament u. Rat*); Schlussanträge GA *Léger*, Rs. C-309/99, Urteil v. 10.7.2001 (*Wouters*); Schlussanträge GA *Léger*, Rs. C-353/99, Urteil v. 10.7.2001 (*Rat/Hautala u.a.*); Schlussanträge GA *Geehoed*, Rs. C-313/99, Urteil v. 12.7.2001 (*Mulligan u.a.*); Schlussanträge GA *Stix-Hackl*, Rs. C-131/00, Urteil v. 12.7.2001 (*Nilsson*); Schlussanträge GA *Stix-Hackl*, Rs. C-459/99, Urteil v. 13.9.2001 (*MRAX*); Schlussanträge GA *Stix-Hackl*, Rs. C-60/00, Urteil v. 13.9.2001 (*Carpenter*); Schlussanträge GA *Colomber*, Rs. C-208/00, Urteil v. 4.12.2001 (*Überseering*); Schlussanträge GA *Stix-Hackl*, Rs. C-224/00, Urteil v. 6.12.2001 (*Kommission/Italien*); Schlussanträge GA *D'Hoop*, Rs. C-224/98, Urteil v. 21.2.2002; Schlussanträge GA *Jacobs*, Rs. C-50/00, Urteil v. 21.3.2002 (*Union de Pequenos Agricultores/Rat*); alle noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, jedoch im Internet unter <http://www.curia.eu.int> abrufbar.

¹⁴ Schlussanträge GA *Alber*, (Fn. 13), Rdnr. 94 (*TNT-Traco*).

¹⁵ Schlussanträge GA *Colomber*, (Fn. 13), Rdnr. 59 (*Überseering*).

In anderen Fällen wird auf die Charta zur Überprüfung eines aufgrund anderer (zwingender) Rechtsgrundlagen gewonnen Ergebnisses hingewiesen. So bestätigt Generalanwalt *Jacobs* in der Entscheidung *Union de Pequenos Agricultores* den Grundsatz, dass ein Einzelner Handlungen anfechten kann und dabei über einen umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz verfügen muss, nicht nur mit einem Hinweis auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH und einem Hinweis auf Art. 6 und Art. 13 EMRK, sondern er weist auch auf Art. 47 der Grundrechte-Charta hin.¹⁶ In der Rechtssache *Hautala* bestätigte Generalanwalt *Léger* in seinem Schlussantrag das in Art. 255 EGV festgeschriebene Recht auf Zugang zu Dokumenten mit der Festschreibung dieses Rechts auch in Art. 42 Grundrechtscharta.¹⁷ Des weiteren werden in den Schlussanträgen zur Entscheidung *Deutschland/Rat* von Generalanwalt *Mischo* überdies die Erläuterungen des Präsidiums des Grundrechtskonvents zur Charta als Bestätigung seiner in diesem Fall vertretenen Ansicht herangezogen.¹⁸

In anderen Schlussanträgen gehen die Generalanwälte sogar noch weiter und wenden die Grundrechtscharta nicht nur zur Bestätigung bestehender Grundrechte und deren Auslegung an, sondern schlagen vor, diese als eigenständige Quelle zur Ermittlung von Grundrechten und deren Auslegung heranzuziehen. Als Beispiel hierfür mögen die Schlussanträge der Generalanwälte *Jacobs*, *Léger* und *Tizzano* in den Entscheidungen *Niederlande/Parlament u. Rat*, *Hautala* und *BECTU* dienen.

Im Fall *Niederlande/Parlament u. Rat* ging es vor allem um das Recht auf Achtung der Menschenwürde und um das Recht sowohl der Spender von Teilen des menschlichen Körpers als auch der Empfänger ärztlicher Behandlung auf freie Einwilligung nach vorheriger Aufklärung. Generalanwalt *Jacobs* stützte sich in seinen Ausführungen hauptsächlich auf Art. 1 und Art. 3 Abs. 2 der Charta der Grundrechte. Erst nach der Erörterung der Bestimmungen der Grundrechtscharta erwähnt er die Bestimmungen des Kapitel II der Konvention des Europarats über Menschenrechte und Biomedizin.¹⁹ Daraus kann man schließen, dass für die Schlussfolgerungen von GA *Jacobs* in einem großen Maße die Bestimmungen der Grundrechtscharta ausschlaggebend waren.

Genauer konkretisiert Generalanwalt *Léger*: „Zwar darf man nicht den ausdrücklich erklärten Willen der Verfasser der Charta ignorieren, sie nicht mir rechtlicher Bindungswirkung auszustatten. Aber ungeachtet jeder Überlegung zu ihrer Rechtsnatur verbietet es die Art der in der Grundrechtscharta niedergelegten Rechte, sie als eine folgenlose bloße Aufzählung rein moralischer Grundsätze zu betrachten. Diesen Werten ist es gemeinsam, von den Mitgliedstaaten einmütig geteilt zu

¹⁶ Vgl. Schlussanträge GA *Jacobs*, (Fn. 13), Rdnr. 38 f. (*Union de Pequenos Agricultores/Rat*).

¹⁷ Vgl. Schlussanträge GA *Léger*, (Fn. 13), Rdnr. 50 f. (*Rat/Hautala u.a.*).

¹⁸ Vgl. Schlussanträge GA *Mischo*, (Fn. 13), Rdnr. 97 (*Deutschland/Rat*).

¹⁹ Vgl. Schlussanträge GA *Jacobs*, (Fn. 13), Rdnr. 197 ff. (*Niederlande/Parlament u. Rat*).

werden, die sich dafür entschieden haben, sie durch die Niederlegung in einer Charta sichtbar zu machen, um ihren Schutz zu stärken. Die Charta hat die Rechte, die ihren Gegenstand bilden, unbestreitbar auf der höchsten Ebene der den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte angesiedelt. [...] Wie ihre feierliche Form und das Verfahren ihrer Annahme nahe legen, sollte die Charta privilegierter Rechtstext für die Identifikation von Grundrechten sein. Sie enthält Hinweise, die dazu beitragen, die wahre Natur der positivrechtlichen Gemeinschaftsnormen zu enthüllen.“²⁰

Auch Generalanwalt *Tizzano* folgt dieser Auffassung indem er meint: „Ich [bin] der Auffassung, dass in einem Rechtsstreit über die Natur und Tragweite eines Grundrechts die entsprechenden Feststellungen in der Charta und erst recht ihre offensichtliche Bestimmung, als wesentlicher Maßstab für alle in der Gemeinschaft Handelnden – Mitgliedstaaten, Organe, natürliche und juristische Personen – zu dienen, sofern ihre Bestimmungen es erlauben, nicht ignoriert werden können.“²¹

Weitaus zurückhaltender als die Generalanwälte in ihren Schlussanträgen ist der EuGH bei der Berücksichtigung von Bestimmungen der Charta in seiner Rechtsprechung. Die Charta wird lediglich in Entscheidungen des EuG zitiert. Erwähnt wurde die Charta der Grundrechte im Fall *Mannesmannröhren-Werke/Kommission*²². In diesem Fall wurde die Relevanz der Charta jedoch mit der Begründung, dass die angefochtene Maßnahme bereits vor der feierlichen Proklamation der Charta ergangen sei, verneint.²³ In einer weiteren Entscheidung wurde sie jedoch zur Bestätigung des auf Grundlage der allgemeinen Rechtsgrundsätze ermittelten Ergebnisses herangezogen.²⁴

b) Interpretation der Entscheidungen und Schlussanträge

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus diesen Beispielen für die Bedeutung bzw. die Rechtsverbindlichkeit der Charta ziehen?

Zur Beantwortung dieser Frage erscheint es sinnvoll, zuerst einen Blick auf die Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU zu werfen, um daraus die Bedeutung der derzeitigen Berücksichtigung der Charta in der Rechtsprechung zu ermitteln.

Die bisherige Rechtsprechung des EuGH stützt sich vor allem auf Art. 6 Abs. 2 EUV, nach welchem der EuGH unter anderem die Grundrechte auf Basis der allge-

²⁰ Vgl. Schlussanträge GA *Léger*, (Fn. 13), Rdnr. 74 ff. (*Rat/Hautala u.a.*).

²¹ Schlussanträge GA *Tizzano*, (Fn. 13), Rdnr. 28 (*BECTU*).

²² EuG, (Fn. 12), (*Mannesmannröhrenwerke/Kommission*).

²³ Vgl. EuG, (Fn. 12), Rdnr. 16 (*Mannesmannröhrenwerke/Kommission*).

²⁴ Vgl. EuG, (Fn. 12), (*Max.mobil*).

meinen Rechtsgrundsätze, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, ermittelt. Die Ermittlung der Grundrechte auf Basis der allgemeinen Rechtsgrundsätze wurde vom EuGH im Urteil *Nold*²⁵, in dem es um die Wahrung der Rechte eines Großhändlers von Ruhrkohle ging, genauer konkretisiert. Der EuGH stellte dort erneut fest, „dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die er zu wahren hat, und dass er bei der Gewährleistung dieser Rechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen hat.“²⁶ Überdies fügte er hinzu: „Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind.“²⁷ In der Literatur wurde dieser Gedanke weitergeführt und es wurde aus dieser Formulierung geschlossen, dass Grundrechte auch schon dann aus internationalen Verträgen abgeleitet werden könnten, wenn diese von den Mitgliedstaaten bloß unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert wurden.²⁸ Dies wird aus der Formulierung „an deren Abschluss beteiligt“ geschlossen.

In diesem Zusammenhang ist des weiteren die Entscheidung *Hauer*²⁹ von Bedeutung. In dieser Entscheidung ging es um die Verweigerung der Zustimmung zu einer Neuanpflanzung von Weinreben auf einem landwirtschaftlichen Grundstück im Land Rheinland-Pfalz. Der Gerichtshof wiederholte in diesem Urteil seinen vorhin zitierten, im Urteil *Nold* getroffenen Ausspruch zu den möglichen Grundlagen der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht. Überdies fügte er der Begründung einen weiteren Absatz hinzu, in dem er zu der im Urteil *Nold* vertretenen Auffassung erklärte: „Diese Auffassung ist später in der Gemeinsamen Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 anerkannt worden, die – nach einer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes – zum einen auf die durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten garantierten Rechte und zum anderen auf die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verweist.“³⁰ Hierbei ist anzumerken, dass die Gemeinsame Erklärung betreffend die Achtung der Grundrechte sowie der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahre 1977³¹ ebenfalls einen unverbindlichen Akt darstellt.

²⁵ EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (*Nold/Kommission*).

²⁶ EuGH, (Fn. 25), Rdnr. 13 (*Nold/Kommission*).

²⁷ EuGH, (Fn. 25), Rdnr. 13 (*Nold/Kommission*).

²⁸ Vgl. *Zuleeg*, Das Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, EuGRZ 2000, S. 511 (514).

²⁹ EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (*Hauer/Land Rheinland-Pfalz*).

³⁰ EuGH, (Fn. 29), Rdnr. 15 (*Hauer/Land Rheinland-Pfalz*).

³¹ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betreffend die Achtung der Grundrechte sowie der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ABl. Nr. C 103 v. 27.4.1977, S. 1.

Im Lichte dieser Rechtsprechung wird der Vorschlag gemacht, die Bezugnahme auf die Grundrechtscharta in den Entscheidungen und Schlussanträgen dahingehend zu interpretieren, dass die Charta als Ausdruck der allgemeinen Überzeugung der Mitgliedstaaten durch Art. 6 Abs. 2 EUV rechtliche Relevanz bekommt. Bezugnehmend auf das Urteil *Nold* schlägt *Zuleeg* vor, dass man die Charta der Grundrechte einem lediglich unterzeichneten internationalen Vertrag gleichstellen kann, der als Quelle des Grundrechtsschutzes in der Union anerkannt wird. Ein weiteres Indiz für die Relevanz eines unverbindlichen Aktes sieht er in der Bezugnahme auf die Gemeinsame Erklärung betreffend die Achtung der Grundrechte von 1977 in der Entscheidung *Hauer*, da in diesem Fall ebenfalls auf einen unverbindlichen Akt Bezug genommen wird.³²

Nach Erachten der Verfasserin ist die Ansicht *Zuleegs* jedoch nicht ganz zutreffend. Einerseits kann man die Grundrechtscharta nicht einem internationalen Vertrag gleichsetzen, da sie nach dem Mandat von Köln als unverbindlich ausgehandelt werden sollte und erst danach über ihr rechtliches Schicksal zu entscheiden sei, wobei internationale Verträge normalerweise von vornherein als rechtsverbindliche Akte ausgehandelt werden. Andererseits kann man auch die Gemeinsame Erklärung aus dem Jahr 1977 nicht mit der Grundrechtscharta vergleichen, da diese selbst keine Grundrechte sondern lediglich einen Hinweis auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten und die EMRK enthält, der nun auch in Art. 6 Abs. 2 EUV verankert ist.

Im Hinblick auf die Judikatur und den dort oft wiederholten Hinweis auf die rechtliche Unverbindlichkeit der Charta kann daher im Moment wohl nur von einer Funktion der Charta zur Verdeutlichung von sich bereits aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergebenden Grundrechten ausgegangen werden. Sie kann jedoch nicht als vollständig eigenständige Quelle der Grundrechte angesehen werden.³³ Die Erwähnung der Charta in der Judikatur ist nach Meinung der Verfasserin im Moment wohl als eine Art „Probelauf“ für ihre zukünftig geplante Rechtsverbindlichkeit zu betrachten. Da bei einer Integration der Charta in die Verträge die Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze im Bereich der Grundrechte bedeutungslos wird, ist es sinnvoll, schon jetzt in den Entscheidungen auf beide Rechtsquellen hinzuweisen, um eine Konsistenz der Judikatur zu gewährleisten. Außerdem bekräftigt der Hinweis auf die Charta, dass die vom Gerichtshof getroffene Entscheidung auch dem Willen der Mitgliedstaaten entspricht, da diese durch die Entsendung ihrer Vertreter in den Grundrechtskonvent den Inhalt dieser Charta für durchaus vertretbar halten.

³² *Zuleeg*, (Fn. 28), S. 514.

³³ Ähnlicher Ansicht *Schwarze*, (Fn. 7), S. 518.

3. Die Funktion der Charta im Erweiterungsprozess

Bekanntlich muss jeder Staat, welcher der EU beitreten will, die in Art. 6 Abs. 1 EUV festgeschriebenen Grundsätze achten (Art. 49 EUV). Artikel 6 Abs. 1 EUV schreibt im Detail die Achtung der Grundsätze der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit vor.

Da die Charta der Grundrechte unbestritten Klarheit über die Rechte der Bürger und deren Reichweite schafft, kann ihr auch im Erweiterungsprozess Bedeutung zukommen. Es ist für Kandidatenländer leichter, den bestehenden Grundrechtsschutz in der Union zu erkennen und die rechtlichen Vorschriften im eigenen Staat dem Niveau des Grundrechtsschutzes in der Union anzupassen. Dadurch würden in Folge die Beitrittsverhandlungen wesentlich erleichtert.³⁴

Kandidatenländer könnten zum Beispiel schon vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen einen Hinweis auf die Grundrechtscharta der Union in ihre Verfassungen aufnehmen und somit könnte das Kapitel des Grundrechtsschutzes bei den Beitrittsverhandlungen rasch abgeschlossen werden. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass die Grundrechtscharta auch für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich ist, da man wohl kaum von einem Beitrittskandidaten verlangen kann, einen höheren Standard einzuhalten, als den, der für die Mitgliedstaaten gilt.

4. Die Charta als Schritt zu einer Verfassung der EU?

Schon seit geraumer Zeit wird diskutiert, ob die EU bereits eine Verfassung hat oder ob, sollte das nicht so sein, ein Bedarf nach einer solchen besteht. Ohne jetzt im Detail auf die Verfassungsdebatte einzugehen, sollen einige „Meilensteine“ der europäischen Verfassungsentwicklung und den Einfluss der Grundrechtscharta auf diesen Prozess erörtert werden.

Während man es früher ablehnte, den Begriff der Verfassung im Zusammenhang mit der Union zu verwenden, da man den Begriff „Verfassung“ als untrennbar mit dem Begriff des „Staates“ verbunden sah und man der EU jeglichen Staatscharakter absprach³⁵, sehen viele die Sache heute anders.

So schließt zum Beispiel *Dix* aus der Tatsache, dass der Union schon ein großer Teil der Souveränitätsrechte der Staaten übertragen worden ist, dass es ein gewisses Maß an „Verfasstheit“ geben muss, um die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Die Funktion der Charta im Prozess der Verfassungsentwicklung vergleicht er mit der großen Bedeutung der „Bill of Rights“ in der Verfassungsentwicklung der USA

³⁴ Vgl. *Schmuck*, Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung, integration 2000, S. 48 (49).

³⁵ Vgl. dazu *Silvestro*, De la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne à la Charte Constitutionnelle, Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2001, S. 660 (662).

und meint, dass in ihr ein erster Schritt zu einer quasi-staatlichen Verfassung der Union gesehen werden kann. Er räumt jedoch ein, dass die Charta selbst keinen Hinweis auf eine Verfassung enthält und lässt somit die Frage der wirklichen Bedeutung der Charta offen.³⁶

Weiter geht der Vorschlag *Schmucks* der zwar meint, den Begriff der Verfassung nicht zu verwenden, um keine Widerstände in den Mitgliedstaaten zu provozieren, der jedoch davon ausgeht, dass die Grundrechtscharta ein wichtiges Element auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung darstellt.³⁷

Pernice geht von einem „postnationalen Verfassungsbegriff“ aus, der es erlaubt, von einer Verfassung auch ohne Staat zu sprechen und der daher auf die EU anzuwenden sei. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft seien als ein „*contrat social européen*“ komplementär zu den nationalen Verfassungen, mit denen zusammen sie einen „Europäischen Verfassungsverbund“ bilden. Die Integration der Charta in die Verträge ist für *Pernice* nicht der Beginn einer Konstitutionalisierung sondern bloß eine notwendig Konsequenz dieser.³⁸

Auch *Nettesheim* geht von einer Eigenschaft des Grundrechtskatalogs als Baustein im Prozess der Verfassungsgebung aus. Seiner Ansicht nach ist „die Europäische Union Trägerin von Hoheitsgewalt [...] , die verfassungsrechtlich einzubinden ist. [...] Es wäre eine merkwürdige und ahistorische Blickverengung, nur staatliche Gewalt als begrenzungs- und einbindungsbedürftige Hoheitsgewalt anzusehen, nicht aber ihr im Zeitalter der Überwindung geschlossener Nationalstaaten erwachsendes Substitut.“³⁹ Dennoch wurde mit der Grundrechtscharta allein noch keine europäische Verfassung geschaffen.⁴⁰

Zusammenfassend kann man also sagen, dass in der Literatur sehr wohl von einem Prozess der Verfassungsgebung gesprochen wird, es jedoch, vorbehaltlich einzelner Gegenmeinungen⁴¹, feststeht, dass die Charta allein noch keine Verfassung ausmacht. Wieweit die Europäische Union bereits eine Verfassung hat, ist umstritten. Es sei der Vollständigkeit halber noch anzumerken, dass auch der EuGH in einigen Entscheidungen von einem verfassungsmäßigem Gebilde spricht. So bezeichnete er zum Beispiel in seiner Entscheidung *Les Verts*⁴² die Verfassungsbestim-

³⁶ Vgl. *Dix*, (Fn. 7), S. 35 f. und *Dix*, Charte des Droits Fondamentaux et Convention. De nouvelles voies pour réformer l'UE?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2001, S. 305 (306 f.).

³⁷ Vgl. *Schmuck*, (Fn. 34), S. 55.

³⁸ Vgl. *Pernice*, (Fn. 11), S. 194 ff.

³⁹ Vgl. *Nettesheim*, (Fn. 8), S. 36.

⁴⁰ Vgl. *Nettesheim*, (Fn. 8), S. 45 f.

⁴¹ So meint zum Beispiel *Zuleeg*: „Die EU hat zwar schon eine Verfassung und eine reichhaltige noch dazu.“ (*Zuleeg*, [Fn. 28], S. 515).

⁴² EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339 (*Les Verts*).

mungen als „Verfassungsurkunde“ und in seinem 1. EWR-Gutachten⁴³ als „Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“.

Was die konkrete Bedeutung der Charta in diesem „verfassungsgebenden Prozess“ anbelangt, so kann derzeit wohl nur mit Sicherheit festgestellt werden, dass sie dazu beiträgt, dass der quasi-konstitutionelle Charakter der Verträge mehr ins Bewusstsein der Bürger rückt und sie somit zu weiteren Diskussionen anregt.⁴⁴ Auch kann das Vertrauen der Bürger leichter gewonnen werden, wenn man die bisherige Verfassungsentwicklung sozusagen „dokumentiert“, wie es mit Teilen davon in der Charta geschah, und man kann daher davon ausgehen, dass sie einen weiteren verfassungsgebenden Prozess positiv aufnehmen werden. Dies sollte vor allem im Verfahren des Verfassungskonvents, der derzeit im Gange ist, von Bedeutung sein, da hier auf eine verstärkte Mitwirkung der Bürger Wert gelegt wird.

C. Zukunftsperspektiven der Charta

I. Die Grundrechtscharta und der Verfassungskonvent

1. Allgemeines zum Konvent und zum Konventsverfahren

Nicht zuletzt wegen des Erfolgs des Verfahrens, in dem die Charta ausgehandelt wurde, wurde, nach dem mageren Ergebnisses des EU-Gipfels in Nizza, beschlossen, das erfolgreiche Konventverfahren auch in der derzeitigen Phase der Weiterentwicklung der Verträge anzuwenden. Es wurde in einer Erklärung zur Zukunft der Union („Erklärung Nr. 23“) im Dezember 2000 in Nizza festgelegt, dass nach Abschluss der Regierungskonferenz eine eingehendere und breiter angelegtere Diskussion über die Zukunft der EU aufzunehmen sei. Danach sollte es 2004 eine weitere Regierungskonferenz geben.⁴⁵

a) Mandat und Zusammensetzung des Konvents

Gemäß der Erklärung des Rats von Nizza soll sich der Konvent vor allem auf 4 Bereiche konzentrieren. Es sollen folgende Themen diskutiert werden⁴⁶:

⁴³ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 (EWR I).

⁴⁴ Vgl. auch *Pernice*, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl 2000, S. 847 (848 f.).

⁴⁵ Vgl. Vertrag von Nizza, Anhang IV, S. 85 f.

⁴⁶ Vgl. dazu auch *AIV*, A convention, or conventional preparations? The European Union and the IGC 2004, Doc. No. 24, November 2001, abrufbar unter <http://www.AIV-Advice.nl> (Das Advisory Council on International Affairs – AIV wurde von der Niederländischen Regierung eingerichtet, um diese in der Außenpolitik zu beraten. In regelmäßigen Abständen werden vom AIV Berichte erstellt, die danach im Internet veröffentlicht werden.).

- Eine präzisere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU,
- der Status der Grundrechtscharta
- die Vereinfachung der Verträge, um sie klarer und verständlicher zu machen und
- die Rolle der nationalen Parlamente in Europa.

Am 14. und 15. Dezember 2001 wurde in Folge auf der Tagung des Europäischen Rates in Laeken die weitere Vorgangsweise in diesem Prozess genauer konkretisiert. Es wurde beschlossen, einen Konvent nach dem Vorbild des Konvents zur Entwicklung der Grundrechtscharta einzusetzen. Dieser hat die Aufgabe, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwerfen wird und zu versuchen, darauf Antworten zu finden. Das Mandat wurde sehr weit, in Form eines umfangreichen Fragenkataloges, gesteckt und der Konvent wurde beauftragt, sich möglichst umfassend mit den darin vorgeschlagenen Problemfeldern zu beschäftigen, wobei einzelne dieser Problemfelder über das in der „Erklärung Nr. 23“ formulierte Mandat hinausgehen.⁴⁷ Diese Problemfelder wurden in der Erklärung von Laeken in 4 Gruppen geteilt:

- Bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union,
- Vereinfachung der Instrumente der Union,
- Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union und
- der Weg zu einer Verfassung für die Europäischen Bürger.

Die Charta der Grundrechte ist unter dem letzten Punkt angeführt. Es soll geklärt werden „ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll und ob die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll.“⁴⁸

Darüber hinaus wurde in der Erklärung von Laeken die genaue Zusammensetzung und Arbeitsweise des Konvents festgelegt. Es wurden *V. Giscard d'Estaing* zum Präsidenten des Konvents und *J.L. Dehaene* zum Vizepräsidenten ernannt. Der Konvent setzt sich wie folgt zusammen: 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 2 Vertreter der Kommission. Überdies können sich die Bewerberländer an den Beratungen beteiligen ohne jedoch einen Konsens ver-

⁴⁷ Vgl. *Debousse*, La Déclaration de Laeken: Mode d'Emploi, Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2002, S. 79 (80).

⁴⁸ Vgl. Erklärung von Laeken, 14. u. 15.12.2001, abrufbar unter <http://ue.eu.int>.

hindern zu können. 3 Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, 3 Vertreter der europäischen Sozialpartner, 6 Vertreter des Ausschusses der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte haben Beobachterstatus.⁴⁹

b) Das Konventverfahren

Innerhalb eines Jahres soll vom Konvent ein Abschlussdokument erarbeitet werden, das entweder verschiedenen Optionen oder, im Fall des Konsenses, Empfehlungen enthält. Zusammen mit den Debatten in den einzelnen Staaten soll das Abschlussdokument den Ausgangspunkt für die Regierungskonferenz im Jahr 2004 bilden, die dann die entsprechenden Änderungen der Verträge vornehmen soll. Der Konvent kann also eine Regierungskonferenz und das Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.⁵⁰

Die Arbeit des Konvents sollte in 3 Phasen gegliedert sein. In der ersten Phase, der Anhörungsphase, soll ermittelt werden, welche Erwartungen und Nachfragen bei den Bürgern Europas bestehen. Danach sollen die Vor- und Nachteile der Vorschläge analysiert werden, die dann in einer dritten Phase in die konkreten Empfehlungen umgewandelt werden sollen.⁵¹ Die Arbeit des Konvents ist vor allem durch eine verstärkte Einbindung der Bürger charakterisiert. In der Erklärung von Laeken heißt es: „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren [...] Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.“⁵²

⁴⁹ Vgl. hierzu auch die Zusammensetzung des Grundrechtskonvents. Dieser setzte sich aus 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 1 Beauftragten des Präsidenten der Kommission, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments, 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente, und Beobachtern (2 Vertreter des EuGH, 2 Vertreter des Europarates [einer des EGMR]) zusammen. Zu hörende Einrichtungen: Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen und Europäischer Bürgerbeauftragter. Schlussfolgerungen des Rates von Tampere, 15. u. 16.10.1999, Anlage, zum Download unter <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59124&LANG=1> (Zugriffsdatum: 3.9.2002).

⁵⁰ Vgl. Erklärung von Laeken, im Internet abrufbar unter <http://ue.eu.int>.

⁵¹ Zum Konvenverfahren vgl. Göler, Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, integration 2002, S. 99 (99 ff.).

⁵² Vgl. Erklärung von Laeken, im Internet abrufbar unter <http://ue.eu.int>.

2. Die Bedeutung des Verfassungskonvents für die Zukunft der Charta

Im Zusammenhang mit dem nunmehr tagenden Verfassungskonvent stellt sich die Frage, welche Bedeutung dieser für die Zukunft der Grundrechtscharta haben kann oder, anders formuliert, welche Rolle die Charta in diesem spielen wird.

Da im Mandat des Rates von Köln bereits festgelegt wurde, dass erst später über eine Verbindlichkeit der Charta und deren Aufnahme in die Verträge beraten werden sollte, was auch von der Kommission bestätigt wurde,⁵³ und sich der Vertrag zur Nizza nicht zum rechtlichen Status der Charta und schon gar nicht über die Modalitäten ihrer Aufnahme in die Verträge ausspricht,⁵⁴ liegt die Annahme nahe, dass sich der Konvent mit dieser Frage beschäftigen wird. Dafür spricht auch, dass das Europäische Parlament seine Zustimmung zu der Charta in großem Maße davon abhängig gemacht hat, dass diese in die Verträge aufgenommen wird. Es heißt in seiner EntschlieÙung vom 16. März 2000: „Das Parlament besteht darauf, dass die Charta letztlich in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen wird, so dass sie gegenüber den Institutionen und Einrichtungen der Europäischen Union Rechtswirkung entfaltet.“⁵⁵ Auch die „Erklärung Nr. 23“ des Rats von Nizza und die Erklärung von Laeken halten die Diskussion über den zukünftigen Status der Charta für ein wichtiges Element.

Es ist daher zu erwarten, dass diese Frage ausgiebig diskutiert wird und man mit konkreten Vorschlägen, wie man sich die Integration der Charta in die Verträge vorstellen kann, rechnen kann. Es wirkt sich für diesen Prozess nach Meinung der Autorin sicherlich günstig aus, dass das Verfahren im Verfassungskonvent dem Verfahren bei der Entwicklung der Grundrechtscharta nachgebildet ist und die Zusammensetzung des Verfassungskonvents der des Grundrechtskonvents sehr ähnelt, wenn auch nicht vollkommen ident mit ihr ist. Wesentlichster Unterschied in der Zusammensetzung ist wohl die Repräsentation der Kandidatenländer im Verfassungskonvent, wenngleich diese einen Konsens nicht verhindern können. In diesem Sinne könnte man im Konvent die im Grundrechtskonvent begonnenen Diskussion über die Integration der Charta in die Verträge in beinahe gleicher Besetzung wieder aufnehmen, wobei man von den in der Zwischenzeit erfolgten Diskussionen über die Charta in den einzelnen Mitgliedstaaten sicherlich profitieren könnte. Überdies bietet das weit gefasste Mandat in der Erklärung von Laeken die Möglichkeit, den zukünftigen Status der Charta in einem weiteren Kontext zu betrachten, als dies im Grundrechtskonvent möglich war.

⁵³ Mitteilung der Kommission (Fn. 5).

⁵⁴ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates von Nizza, 7. bis 10.12.2000, im Internet abrufbar unter http://www.europarl.eu.int/summits/nice1_de.htm (Zugriffsdatum: 3.9.2002).

⁵⁵ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 16.3.2000, A5-0064/2000, Rdnr. 13.

In diesem Zusammenhang bietet sich weiterhin die Möglichkeit, den Status der Charta als Schritt in einer Verfassungsentwicklung der Union zu beurteilen und eine Einigung darin zu erzielen, ob die Union bereits eine Verfassung hat oder haben sollte und welche Rolle die Charta dabei spielen sollte.

Durch die stärkere Einbindung der Bürger in diesem Prozess wird man auch eher sicherstellen können, dass die Entscheidungen, die der Konvent über den Status der Charta trifft, vom Volk unterstützt werden, was wiederum eine Einbindung der Charta in die Verträge erleichtern könnte.

3. Erster Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Charta“

Der Konvent ist derzeit in mehrere Arbeitsgruppen geteilt, die sich mit den verschiedenen Sachgebieten, welche in der Deklaration von Laeken festgeschrieben wurden, beschäftigt. Für den Bereich der Grundrechtscharta wurde unter dem Vorsitz von *A. Vitorino* eine eigene Arbeitsgruppe „Charta“ geschaffen, die sich vor allem mit zwei Fragen auseinandersetzen soll: Es sollen die Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie die Möglichkeiten eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK genauer erörtert werden.⁵⁶

Am 25. Juni 2002 legte diese Arbeitsgruppe erste Vorschläge zu diesen beiden Themengebieten vor. Das vorgelegte Diskussionspapier beginnt mit einem Rückblick und einer Darstellung der gegenwärtigen Lage des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft. Anschließend daran wird der derzeitige Status der Charta der Grundrechte diskutiert, wobei auch von der Arbeitsgruppe an einer derzeitigen Unverbindlichkeit, trotz der Erwähnung der Charta in den Schlussanträgen, festgehalten wird.⁵⁷

Ein großes Kapitel des Diskussionspapiers beschäftigt sich mit den Modalitäten der Aufnahme der Charta in die Verträge. Neben den grundsätzlichen Möglichkeiten der Aufnahme, auf die im Detail im nächsten Kapitel eingegangen werden soll, werden einige Fragen angesprochen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben könnten und mit denen sich das Plenum des Konvents eingehender beschäftigen sollte. Einerseits wird angeregt, zu überlegen was bei einer Aufnahme der Charta in die Verträge mit dem derzeitigen Art. 6 Abs. 2 EUV und der Präambel der Charta geschehen sollte. Soll man Art. 6 Abs. 2 EUV ändern oder streichen und soll man die Präambel mit in die Verträge übernehmen?⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Vermerk der Arbeitsgruppe „Charta“, Mandat der Arbeitsgruppe „Charta“, 31.5.2002, CONV 72/02.

⁵⁷ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK, 25.6.2002, CONV 116/02, S.2-4.

⁵⁸ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, (Fn. 58), S. 6-10.

Weitere Probleme die im Papier angesprochen werden, sind die Frage der „Duplizierung“ von Bestimmungen, die sowohl in der Charta als auch in den derzeit bestehenden Verträgen festgeschrieben sind und die Möglichkeit der technischen Anpassung des Wortlauts der Charta im Falle ihrer Einbeziehung in die Verträge.⁵⁹

Schließlich enthält des Papier noch weitere Kapitel, die sich einerseits auf die Anpassung der Vertragsbestimmungen über den Gerichtshof und andererseits auf die Thematik des Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK beziehen.⁶⁰ Es werden die Argumente für und wider einen Beitritt zur EMRK, verschiedene Modalitäten des Beitritts (z.B. durch Aufnahme einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage in den EGV) und die Auswirkungen eines Beitritts auf den Grundsatz der Autonomie des Gemeinschaftsrechts und auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten erläutert. In einem Schlusskapitel wird über Alternativen zu einem EMRK-Beitritt nachgedacht. Es wird vorgeschlagen, einen Verweisungs- oder Konsultationsmechanismus zwischen EuGH und EGMR einzuführen, eine „gemeinsame Kammer“ zu schaffen oder eine Möglichkeit zur Beschwerde beim EGMR ohne Beitritt zur EMRK zu gewähren.⁶¹

Abschließend ist festzuhalten, dass die Arbeitsgruppe in ihrem Diskussionspapier noch keine konkreten Vorschläge formuliert hat, sondern die verschiedenen Optionen lediglich wertungsfrei aufzählt und somit die endgültige Entscheidung dem Plenum des Konvents überlässt.

II. Möglichkeiten den Schaffung einer rechtlichen Verbindlichkeit der Charta

Geht man davon aus, dass der Konvent beschließt, der Charta eine rechtliche Verbindlichkeit zukommen zu lassen, so stellt sich die Frage, welche Vorschläge er der Regierungskonferenz im Jahr 2004 hierfür unterbreiten könnte. In der Literatur und auch im eben vorgestellten Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“ werden verschiedene Möglichkeiten mit unterschiedlichen Konsequenzen diskutiert. Im folgenden soll ein kurzer Überblick über einige Varianten gegeben werden.

1. Änderung des Art. 6 EUV

Einige Autoren meinen, dass eine Einbeziehung der Charta in die Verträge durch einen Hinweis in Art. 6 EUV wohl der einfachste Weg sei.

So schlägt *Pernice* vor, entweder einen Hinweis auf die Charta in Art. 6. Abs. 2 EUV einzuführen oder in Art. 6 einen Verweis auf die Charta einzuführen und

⁵⁹ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, (Fn. 58), S. 11-13.

⁶⁰ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, (Fn. 58), S. 13 ff.

⁶¹ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, (Fn. 58), S. 17 ff.

gleichzeitig an derselben Stelle ein Verfahren festzulegen, mit diesem man, eventuell unter Durchführung eines Referendums, den Text der Charta dem Vertrag hinzufügen kann.⁶²

Ein ähnliches Modell schlägt auch *Calliess* vor, der ebenfalls meint, dem Art. 6 EUV sei ein Verweis auf die Charta anzufügen, während die Charta selbst als „Fundament der Tempelkonstruktion“ gleich im Anschluss an den EUV in die Verträge integriert werden sollte.⁶³

2. Direkte Integration der Charta in die Verträge

Andere meinen hingegen, dass ein Verweis auf die Charta in Art. 6 EUV nicht ausreichend sei. Sie fordern daher eine Aufnahme des gesamten Grundrechtskatalogs mittels des Vertragsänderungsverfahrens, das in Art. 48 EUV festgeschrieben ist. Es existieren jedoch auch bei dieser Variante mehrere Möglichkeiten, wie man die Charta in die Verträge integrieren könnte.

Eine Möglichkeit wäre es, den Katalog als integralen Bestandteil an den Anfang der Verträge zu setzen. *Däubler-Gmelin* favorisiert diese Variante, da sie es als eine Notwendigkeit ansieht, dass die Bürger ihre Rechte in der Vertragsurkunde selbst nachlesen können. Außerdem würde nur das Verfahren nach Art. 48 EUV die notwendige demokratische und verfassungsmäßige Legitimation schaffen.⁶⁴

Auch die Kommission zieht die Variante der Integration des Texts der Charta in die Verträge in Erwägung. Sie schlägt vor, die Paragraphen der Charta als eigenen Titel unter der Überschrift „Grundrechte“ in den EG-Vertrag aufzunehmen oder den Verträgen als eigenes Protokoll anzufügen.⁶⁵

3. Alternative: Schrittweise Verbindlichkeit der Charta

Eine weiterer Weg zu einer verbindlichen Charta könnte auch in einer schrittweisen Integration dieser in die Verträge bestehen. Nach dieser Ansicht sollte jede Bestimmung der Charta erst dann in die Verträge integriert werden, wenn diese inhaltlich klar genug bestimmt ist und unter den Mitgliedstaaten eindeutiger Konsens über deren Inhalt herrscht. Wenn diese Voraussetzungen für eine Bestimmung zutreffen, soll sie mittels des Verfahrens von Art. 48 in den Vertrag aufgenommen

⁶² Vgl. *Pernice*, (Fn. 44), S. 858 f.

⁶³ Vgl. *Calliess*, (Fn. 9), S. 268.

⁶⁴ Vgl. *Däubler-Gmelin*, Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität, EuZW 2000, S. 1.

⁶⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission (Fn. 5).

werden. In diesem Sinne sollte „step-by-step“ ein verbindlicher Grundrechtskatalog geschaffen werden.⁶⁶

4. Vorschläge der Arbeitsgruppe „Charta“

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe Charta decken sich im großen und ganzen mit den Vorschlägen in der Literatur, gehen aber teilweise auch darüber hinaus. Insgesamt sieht die Arbeitsgruppe folgende Möglichkeiten vor:

- „Anbindung“ der Charta an die Verträge in Form einer „Feierlichen Erklärung“,
- Bezugnahme auf die Charta nach dem Muster des Art. 6 Abs. 2 EUV,
- Direkte Bezugnahme auf die Charta im EUV oder in einem neuen Grundlagenvertrag,
- Bezugnahme auf die Charta (direkt oder indirekt) in der Präambel eines neuen Grundlagenvertrags,
- Anfügung der Charta als Protokoll oder
- Aufnahme der Charta als Titel oder als Kapitel im EUV.

Darüber hinaus sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe Charta auch die verschiedensten Kombinationen dieser Möglichkeiten denkbar.⁶⁷

III. Vor- und Nachteile einer rechtlich verbindlichen Charta

Wie auch immer die Charta zu einer rechtlichen Verbindlichkeit kommen wird, stellt sich dennoch die Frage, welche Auswirkungen, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne, dies haben wird.

Es scheint klar zu sein, dass eine verbindliche Charta auf jeden Fall dafür sorgt, dass das Europarecht klarer und transparenter wird. Es fällt dem einzelnen sicher leichter, auf den Schutz der Grundrechte zu vertrauen, wenn er diese in einer Charta nachlesen kann und nicht in mühsamer Arbeit aus der gesamten Rechtsprechung des EuGH zusammentragen muss. Auch dem EuGH wird es leichter fallen, eine konsistente Rechtsprechung zu entwickeln, wenn die bestehenden Grundrechte in einem Katalog zusammengefasst sind.

Des weiteren würde durch eine rechtlich verbindliche Charta ein bestehender Wertekonsens zwischen den Mitgliedstaaten dokumentiert, der eine weiteres Fortschreiten der Integration im Sinne einer Wertegemeinschaft bewirkt.

⁶⁶ Vgl. AIV, A European Charter of Fundamental Rights?, Doc. No. 15, Mai 2000, (Fn. 46), S. 17.

⁶⁷ Vgl. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe „Charta“, (Fn. 58), S. 7 f.

Auch das Vertrauen der Bürger in die Legitimation und Funktionsfähigkeit der Union würde durch die Schaffung einer rechtlich verbindlichen Charta gewährleistet.⁶⁸

Ein möglicher Nachteil einer rechtlich verbindlichen Charta könnte jedoch darin gesehen werden, dass diese die Macht des EuGH wesentlich vergrößern würde und so zu einer Machtverschiebung in der Union führen würde. Dies könnte ebenfalls die derzeitige Flexibilität des EuGH, auf neue Situationen durch seine Interpretation zu reagieren, beeinträchtigen.⁶⁹

D. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der Charta im Moment wohl noch keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt. Sowohl die feierliche Proklamation als auch die Bezugnahme des Gerichtshofs in der Rechtsprechung auf die Charta können ihr eine solche nicht verleihen.

Dennoch ist die Charta auch im Moment nicht gänzlich ohne Bedeutung. Sie sorgt für Rechtsklarheit und stärkt somit das Vertrauen des Bürgers in die Legitimität der Union. Außerdem dokumentiert sie eine gemeinsame Wertebasis der Mitgliedstaaten, an der sich vor allem Kandidatenländer der bevorstehenden Erweiterung orientieren können. Darüber hinaus kann die Charta auch als ein Grundstein zu einer Verfassung der EU gesehen werden.

Trotz der Bedeutung, welche der Charta im Moment zukommt, erscheint es wünschenswert, dass dieser Rechtsverbindlichkeit zukommt. Hierfür scheint der Verfassungskonvent eine gute Gelegenheit zu sein, einen Entwurf der Aufnahme der Charta in die Verträge vorzubereiten, der dann von der Regierungskonferenz 2004 realisiert würde.

Von all den Möglichkeiten der Aufnahme der Charta in die Verträge, spricht sich die Verfasserin für die Variante, Art. 6 Abs. 2 EUV einen Verweis auf die Charta hinzuzufügen und dann den Text der Charta den Verträgen als Protokoll beizufügen, aus. Eine bloße Erwähnung der Charta in Art. 6 wäre wohl zu wenig, da sich ihr dadurch geschaffener Status nicht sehr von den derzeit dort angeführten allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten unterscheiden würde. Auch von einer Aufnahme der Charta in die Verträge, ohne den Art. 6 EUV zu ändern, ist eher abzuraten, da dies wiederum zu Konflikten zwischen den in Art. 6 angeführten Normen und den Bestimmungen der Charta

⁶⁸ Vgl. *Schwarze*, (Fn. 7), S. 522 f.

⁶⁹ Vgl. *Nettesheim*, (Fn. 8), S. 41.

führen könnte. Die Variante einer schrittweisen Aufnahme einzelner Grundrechte in die Verträge würde die durch die Charta erreichte Rechtsklarheit wieder zerstören.

Für die Änderung des Art. 6 EUV nebst einer Aufnahme der Charta als Protokoll spricht auch, dass dies wohl die Variante ist, die es dem Bürger am leichtesten ermöglicht, sich Klarheit über den bestehenden Grundrechtsschutz zu schaffen. Freilich würde es rechtlich wohl keinen großen Unterschied machen, ob die Charta an den Anfang der Verträge gestellt wird, als eigener Titel in diese aufgenommen wird oder als Protokoll angefügt wird. Allerdings würde durch eine Voranstellung der Charta an die Verträge die Ausrichtung der Union wesentlich verändert: Die Union würde ihren Charakter einer hauptsächlich politischen und wirtschaftlichen Integration hin zu einer überwiegend Wertemäßigen verändern. Es stellt sich hier die Frage, ob dies die Unterstützung der Mitgliedstaaten finden wird. Durch eine Aufnahme als eigener Titel in die Verträge, würde ein großer Teil an Rechtsklarheit eingebüßt werden, da der Bürger wiederum das ganze Vertragswerk durchsehen müsste, um die Bestimmungen über die Grundrechte „herauszufiltern“.

Wie auch immer jedoch die konkrete Integration der Charta in die Verträge aussehen mag, so stellte dies auf jeden Fall einen zu begrüßenden Vorgang dar.