

Andrea Stabel
Groner-Landstr. 55 B/69

Göttingen, 08.11.2004

37081 Göttingen

E-mail: Andrea0079@web.de

Europarechtliches Seminar
„Die Verfassung der Europäischen Union“

bei PD Dr. Thomas Schmitz

WS 2004/2005

Thema

**„Die Grundkonzeption zum Schutz der Grundrechte in der
Verfassung der Europäischen Union“**

Literaturverzeichnis

Wissenschaftliche Literatur

- Alber, Siegbert/
Widmaier, Ulrich
- Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2000, S. 497-510.
- Bernhardt, Rudolf
- Probleme eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I, Baden-Baden 1995, S. 103-111; zit.: Bernhardt, in: FS Everling.
- Bogdandy, Armin von
- Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, S. 157-171.
- Borchardt, Klaus-Dieter
- Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl. Heidelberg 2002.
- Calliess, Christian
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union -Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW, 2001, S. 261-268.
- ders.
- Die Europäische Grundrechts-Charta, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2003, S. 447-466.
- Caspar, Johannes
- Nationale Grundrechtsgarantien und sekundäres Gemeinschaftsrecht, DÖV 2000, S. 349-361.
- Dutheil de la Rochère, Jacqueline
- The EU and the individual: fundamental rights in the draft constitutional treaty, CMLRev. 41 (2004), S. 345-354.

- Ehlers, Dirk Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrecht, JURA 2002, S. 468-477.
- ders. Allgemeine Lehren, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2003, S. 21-46.
- Everling, Ulrich Durch die Grundrechtecharta zurück zu Solange I?, EuZW 2003, S. 225.
- Grabenwarter, Christoph Die Menschenrechtskonvention und Grundrechte-Charta in der europäischen Verfassungs-entwicklung, in: Cremer, Hans-Joachim/Giegerich, Thomas/Richter, Dagmar/Zimmermann, Andreas (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts-Festschrift für Helmut Steinberger, S. 1129-1152; zit.: Grabenwarter, in: FS Steinberger.
- ders. Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, S. 1-13.
- ders. Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft, EuGRZ 2004, S. 563-570.
- Grabitz, Eberhard/
Hilf, Meinhard (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 23. Ergänzungslieferung München 2004; zit.: Bearbeiter, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU.
- Herdegen, Matthias Europarecht, 5. Aufl. München 2003.
- Kingreen, Thorsten Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, EuGRZ 2004, S. 570-576.

Krüger, Hans Christian/ Polakiewicz, Jörg	Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, EuGRZ 2001, S. 92- 105.
Lindner, Josef Franz	EU-Grundrechtscharta - weniger Rechte für den Bürger?, BayVBl. 2001, S. 523-525.
Mager, Ute	Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 11.7.2002- C- 60/00 Mary Carpenter, JZ 2003, S. 204-207.
Magiera, Siegfried	Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, DÖV 2000, S. 1017- 1026.
Mahlmann, Matthias	Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZEuS 2000, S. 419-444.
Nettesheim, Martin	Grundrechtliche Prüfdichte durch den EuGH, EuZW 1995, S. 106-108.
Nicolaysen, Gert Nowak, Carsten	Teiltrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, NJW 2001, S. 1233-1238.
Notz, Kristina	Die Grundrechtscharta als Wertebasis der EU- Verfassung, www.cap.uni-muenchen.de/download/ 2003/2003_cd_eukonvent_notz.pdf (04.10.2004).
Pache, Eckhard	Die Europäische Grundrechtscharta - ein Rück- schritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, EuR 2001, S. 475-494.
Pernice, Ingolf	Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, S. 847-859.

- Pietsch, Jörg Die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent, ZRP 2003, S.1-4.
- Ruffert, Matthias Anmerkung zu EuGH, 28.3.1996- Gutachten 2/94, JZ 1996, S. 624-627.
- Schmitz, Thomas Integration in der Supranationalen Union, Baden-Baden 2001, zit.: Schmitz, Supranationale Union.
- ders. Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, S. 833-843.
- ders. Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, EuR 05/2004 (im Erscheinen).
- Schröder, Meinhard Wirkungen der Grundrechtecharta in der europäischen Rechtsordnung, JZ 2002, S. 849-854.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) EU-Kommentar, Baden-Baden 2001; zit.: Bearbeiter, in: Schwarze, EU-Kommentar.
- ders. Ein pragmatischer Verfassungsentwurf - Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 535-573.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.) Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, München 2003, zit.: Bearbeiter, in: Streinz, EUV/EGV.
- ders. Europarecht, 6. Aufl. Heidelberg 2003.

- Tettinger, Peter Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2000, S: 1010-1015.
- Triebel, Matthias Die rechtliche Bedeutung der Grundrechtecharta, JURA 2003, S. 525-527.
- Walter, Christian Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2003, S.1-19.

Sonstige Dokumente

- Engels, Markus Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Eurokolleg 45 (2001), http://library.fes.de/pdf_files/id/00991.pdf (30.09.2004); zit.: Engels, Eurokolleg 45 (2001).
- Europäischer Konvent Schlussbericht der Arbeitsgruppe II über die Charta, Brüssel 22.10.2002, CONV 354/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf> (07.10.2004); zit.: Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02.
- Europäischer Rat Schlussfolgerung des Vorsitzes, Europäischer Rat in Köln am 03. und 04.06.1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/001500_D9.htm (04.10.2004).

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgericht
CMLRev.	Common Market Law Review
ders.	Derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
ggf.	gegebenenfalls
GRC	Grundrechtecharta
Hrsg.	Herausgeber
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz
Rs.	Rechtssache
VVE	Verfassungsvertragsentwurf, in der Form wie er am 29.10.2004 von den Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnet wurde.
zit.	Zitiert
ZEuS	Zeitschrift für europäische Studien
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Gliederung

I. Einleitung.....	1
II. Bisheriger Grundrechtsschutz.....	1
III. Das Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. I-2 VVE.....	3
IV. Integration der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertragsentwurf	5
1. Notwendigkeit einer Grundrechtecharta.....	5
2. Die Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte	7
3. Die Integration der Grundrechtecharta in den Entwurf des europäischen Verfassungsvertrages	9
4. Rechtsnatur und Rechtswirkung der Charta	10
a.) Der Anwendungsbereich der Charta.....	10
b.) Die rechtliche Bindungswirkung der Charta.....	11
aa.) Nach geltendem Recht.....	11
bb.) Nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages.....	12
c.) Das Verhältnis der Grundrechtsschichten zueinander.....	12
aa.) Verhältnis zur EMRK.....	13
bb.) Verhältnis zum nationalen Recht	14
5. Die Grundrechtecharta auf dem Prüfstein	14
V. Der Beitritt der Union zur EMRK gem. Art. I-9 Abs. 2 VVE	16
VI. Die Problematik des Art. I-9 Abs. 3 VVE	19
VII. Beachtung der Grundrechte im Rahmen der GASP	21
VIII. Grundrechtecharta und weitere Grundrechte im Verfassungsvertragsentwurf	21
IX. Rechtsschutzmöglichkeiten.....	23
X. Schlussbetrachtung.....	23

I. Einleitung

Mit der Verabschiedung des Verfassungsvertragsentwurfs bei der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 und nun auch der Unterzeichnung am 29.10.2004 in Rom ging der Entstehungsprozess für die „Europäische Verfassung“ zu Ende. Ihr Kernstück ist ein Katalog von Grundrechten im Teil II. Damit befindet sich die EU in einem grundlegenden Wandel. Diese Arbeit möchte nun zeigen, wie sich der Grundrechtsschutz in Europa entwickelt und verändert hat, sowie wie der Verfassungsvertragsentwurf dazu beigetragen hat.

In diesem Zusammenhang soll zunächst der Grundrechtsschutz, wie er vor der Erarbeitung der Grundrechtecharta bestand, dargestellt werden. Anschließend sollen die verschiedenen mit den Grundrechten und Grundwerten verbundenen Artikel des Verfassungsvertragsentwurfes erläutert werden. Hauptsächlich soll dabei auf die Einführung der Charta sowie die Beibehaltung des jetzigen Art. 6 Abs. 2 EUV und den durch die Verfassung möglich gewordenen Beitritt der Union zur EMRK eingegangen werden. Hauptziel dieser Arbeit ist es, den zukünftigen Grundrechtsschutz in Europa und die damit verbundenen Vor- und Nachteile darzustellen.

II. Bisheriger Grundrechtsschutz

Seit den 1950er Jahren wird das Individuum als Subjekt des Gemeinschaftsrechts und die damit verbundene Frage nach gemeinschaftsrechtlichen Grundrechten immer wieder thematisiert.¹ Allerdings enthalten die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften anders als die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten keinen Grundrechtskatalog.² Zum damaligen Zeitpunkt wurde ein solcher nicht für notwendig erachtet, weil man die Gemeinschaftsverträge als traditionelle völkerrechtliche Verträge eingestuft hatte. Es zeigte sich jedoch schnell, dass es sich dabei um eine Fehleinschätzung handelte. Die Gemeinschaftsverträge wendeten sich nämlich zum einen auch an Privatpersonen, und zum anderen wurde den

¹ Dutheil de la Rochère, CMLRev. 2004, 345 (345).

² Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, R. 140; Deutheil de la Rochère, CMLRev. 2004, 345 (345).

Gemeinschaften die Kompetenz eingeräumt für und gegen jedermann verbindliches Recht zu setzen. An der Begrenzung der Gemeinschaftsgewalt durch schützende Grundrechte führte deshalb kein Weg vorbei.³

Der EuGH hatte allerdings zunächst alle grundrechtlichen Einwendungen mit dem Hinweis verworfen, er habe sich nicht mit Problemen zu befassen, die den nationalen Verfassungsgerichten angehören.⁴ Diese Ansicht musste das Gericht jedoch, nicht zuletzt wegen des durch ihn begründeten Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalen Recht, revidieren.⁵

Zudem hatten einige nationale Verfassungsgerichte Druck auf den EuGH ausgeübt.⁶ Auch das deutsche BVerfG hatte in seinem Solange I-Beschluss im Jahre 1974 festgestellt, dass es auf Gemeinschaftsebene keinen dem nationalen Verfassungsrecht vergleichbaren Grundrechtsschutz gibt.⁷ Dementsprechend haben die nationalen Gerichte für sich das Recht in Anspruch genommen, sekundäres Gemeinschaftsrecht im Inland für unanwendbar zu erklären, wenn und soweit es mit den nationalen Grundrechten kollidiert. Dies sollte zumindest solange gelten, bis es auf Gemeinschaftsebene einen vergleichbaren Grundrechtskatalog gibt.⁸

1969 reagierte der EuGH erstmalig in der Entscheidung *Stauder*.⁹ Auf dieser Grundlage hat sich ein gemeinschaftsinterner Grundrechtsschutz in Form der vom EuGH entwickelten und in ständiger Rechtsprechung¹⁰ angewandten allgemeinen Rechtsgrundsätze herausgebildet. Ausgangspunkt für diese sind die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren, hier insbesondere die EMRK.¹¹ Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze stellen Rechtserkenntnisquellen dar, aus denen der EuGH auf der Grundlage einer

³ Ehlers, JURA 2002, 168 (168).

⁴ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Rn. 140; Mahlmann, ZEuS 2000, 419 (422).

⁵ vgl. dazu die grundlegende Entscheidung *Costa/E.N.E.L.*, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1253; sowie auch Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125; Walter, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 24.

⁶ vgl. in Deutschland: BVerfGE 37, 271; in Italien: Corte Costituzionale, Urteil vom 18.12.1973, EuR 1974, 255 ff.

⁷ BVerfGE 37, 271.

⁸ vgl. zur Entscheidung in Deutschland: BVerfGE 37, 271 ff.

⁹ vgl. Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419.

¹⁰ vgl. die Entscheidungen *Internationale Handelsgesellschaft*, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125; *Nold*, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491; *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727.

¹¹ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Rn. 141.

wertenden Rechtsvergleichung einen umfangreichen Katalog an Gemeinschaftsgrundrechten entwickelt hat.¹²

So hat dann auch das BVerfG mit seinem Solange II-Beschluss im Jahre 1986 seine Vorbehalte aufgegeben und festgestellt, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung inzwischen über einen dem Grundgesetz gleichwertigen Grundrechtsschutz verfügt.¹³ Seither sind Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollanträge, die sich gegen europäisches Gemeinschaftsrecht richten, unzulässig. Zweifel an der Fortgeltung dieser Rechtsprechung, die in der Folge des Maastricht-Urteils¹⁴ entstanden waren¹⁵, beseitigte das BVerfG im April 2000 in seiner Entscheidung zur Bananenmarkt-Ordnung¹⁶. Danach wird das BVerfG nun erst wieder und nur dann im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit tätig, wenn der als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht generell nicht mehr gewährleistet ist.¹⁷

Art. 6 Abs. 2 EUV bestätigt und bekräftigt die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH, indem die von diesem entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze verbindlich werden und somit den gemeinschaftlichen Grundrechtsstandard bilden.¹⁸

III. Das Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. I-2 VVE

Nach Art. I-2 VVE gehören zu den Werten, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte.

Der Verweis auf die Menschenrechte lehnt sich an dem derzeitigen Art. 6 Abs. 1 EUV an. Die Vorschrift des Art. 6 EUV wurde als Artikel F durch den Unionsvertrag von Maastricht in das Primärrecht eingefügt und durch den Vertrag von Amsterdam um einen neuen Abs. 1 erweitert.¹⁹

¹² Walter, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 26; Pache, EuR 2001, 475 (477).

¹³ BVerfGE 73, 339 ff.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 ff.

¹⁵ Nicolaysen/Nowak, NJW 2001, 1233 (1235).

¹⁶ BVerfGE 102, 147 ff.

¹⁷ vgl. BVerfGE 102, 147 (161 ff.).

¹⁸ Herdegen, EuropaR, Rn. 170; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 46.

¹⁹ Stumpf, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 6 EUV Rn. 2.

Art. 6 Abs. 1 EUV erklärt die dort genannten Prinzipien zum Fundament der Union und legt fest, dass diese zu den gemeinsamen Verfassungsstrukturen der Mitgliedsstaaten gehören.²⁰ Dadurch kann die Regelung als Homogenitätsklausel im europäischen Integrationsprozess verstanden werden. Homogenität als Begriff des europäischen Verfassungsrechts meint die Gleichartigkeit, nicht Uniformität, bestimmter Rechtsprinzipien sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch in deren Verhältnis zur Union.²¹ Das bedeutet, dass die einzelnen Rechts- und Verfassungsgrundsätze nicht übereinstimmen müssen. Verlangt wird lediglich, dass die politisch philosophischen Grundwerte und Leitideen dieselben sind und die Mitgliedstaaten von diesen nicht abrücken.²² Art. 6 Abs. 1 EUV nimmt somit nicht auf ein einziges Modell Bezug, sondern überlässt der Union sowie den Mitgliedstaaten Raum, ihr eigenes konkretes Modell zu wählen und zu entwickeln.²³

Schon derzeit ergibt sich ein Problem daraus, dass Art. 6 Abs. 1 EUV auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten Bezug nimmt und Art. 6 Abs. 2 EUV auf die Grundrechte nach den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK abstellt. Hier stellt sich die Frage, weshalb es dieses zusätzlichen Verweises bedarf und in welchem Verhältnis die beiden Absätze zueinander stehen.²⁴ Ein ähnliches Problem ergibt sich zukünftig auch für den Verfassungsvertragsentwurf. Gem. Art. I-2 VVE achtet die Union die Menschenrechte, Art. 6 Abs. 2 EUV bleibt allerdings im neuen Art. I-9 Abs. 3 VVE erhalten und zusätzlich erkennt die Union gem. Art. I-9 Abs. 1 VVE die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, wie sie in der Charta der Grundrechte im Teil II des Verfassungsvertragsentwurfes vorgeschrieben sind.

Für das Verhältnis von Art. 6 Abs. 1 EUV und Art. 6 Abs. 2 EUV wird davon ausgegangen, dass der zweite Absatz die Konkretisierung des ersten ist²⁵, und dass die Formulierung des Abs. 1 von einem weiteren, auch durch andere internationale Instrumente verbürgten Schutz, ausgeht.²⁶ Es

²⁰ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn.1, 6 u. 33.

²¹ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 Rn. 6.

²² Schmitz, Supranationale Union, S. 354 ff.

²³ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 15.

²⁴ Stumpf, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 6 EUV Rn. 13.

²⁵ Stumpf, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 6 EUV Rn. 13; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 30.

²⁶ Pechstein, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 6 EUV Rn. 6.

kann also davon ausgegangen werden, dass Art. 6 Abs. 1 EUV die grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten betrifft, wie sie auch jenseits der EU anerkannt sind. Aus diesem Grund gehören insbesondere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht zu dem durch diese Vorschrift gewährten Grundrechtsstandard.²⁷

Fraglich ist, wie dieses Verständnis nun auf die neue Vorschrift des Art. I-2 VVE zu übertragen ist. Diese erhält durch einige Ergänzungen und Veränderungen eine etwas andere Ausrichtung als Art. 6 Abs. 1 EUV, zu grundlegenden Veränderungen kam es jedoch nicht.²⁸

Nach diesen Überlegungen erscheint es sinngerecht auch Art. I-2 VVE dahingehend auszulegen, dass er nicht jeglichen Grundrechtsschutz gewähren möchte, sondern vielmehr eine hochabstrakte Grundwerteklausel²⁹ darstellt, die auf die grundlegenden Grundrechte, wie etwa die dort explizit genannte Menschenwürde oder das Recht auf Leben, abstellt.

IV. Integration der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertragsentwurf

1. Notwendigkeit einer Grundrechtecharta

Fraglich war vor allen Dingen, ob und inwieweit eine Grundrechtecharta für die Europäische Union überhaupt erforderlich ist. Wie bereits oben gezeigt, bedeutet das Fehlen eines Grundrechtskataloges nämlich nicht, dass es auf europäischer Ebene keinen Grundrechtsschutz gibt.³⁰

Aus diesem Grund wurde ein Grundrechtskatalog teilweise als entbehrlich oder zumindest als nicht dringend erforderlich angesehen.³¹ Auf der anderen Seite forderten zahlreiche Autoren, sowie auch der europäische Rat³², die Schaffung eines gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtskataloges.³³

²⁷ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 31.

²⁸ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 33 u.40.

²⁹ Schmitz, EuR 05/2004, I.1.

³⁰ vgl. II, S.1-3.

³¹ Magiera, DÖV 2000, 1017 (1017).

³² Vor allen Dingen im Beschluss von Köln veröffentlicht unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm

³³ Eine solche forderten unter anderem: v. Bogdandy, JZ 2001, 157 ff; Calliess, EuZW 2001, 261 (264 f.); Grabenwarter, DVBl 2001, 1 (2).

Diese Forderung leitet sich in erster Linie aus der Kritik am Umgang mit den Grundrechten bzw. den rechtsstaatlichen Defiziten ab.³⁴ Kritisiert wurde vornehmlich, dass die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH fallweise und nicht systematisch erfolge³⁵, d.h. dass der EuGH die Gemeinschaftsgrundrechte im Einzelfall i.d.R. erst „finden“ und ausformulieren müsse. Dadurch seien die Grundrechte weder für die ausführenden Organe der Gemeinschaft, noch für den Bürger sichtbar und widersprächen deshalb den Grundprinzipien von Transparenz und Bürgernähe³⁶, was problematisch hinsichtlich der Rechtssicherheit und -klarheit sein dürfte.³⁷

Zudem seien die Schutzbereiche und Schranken inhaltlich schwer zu konkretisieren.³⁸ Dies führe dazu, dass der EuGH sich im Rahmen seiner Grundrechtsprüfung zumeist schnellstmöglich der Verhältnismäßigkeitsprüfung zuwende, wodurch jedoch eine unzureichende Kontrolldichte beim Schutz der Grundrechte geboten werde³⁹; denn zum einen berücksichtige der EuGH bei der Erforderlichkeitsprüfung nicht hinreichend mögliche Alternativen⁴⁰ und zum anderen messe er mit zweierlei Maß: Akte der Mitgliedstaaten seien höheren Anforderungen unterworfen als Unionsakte.⁴¹

Ferner wird kritisiert, dass der EuGH in der Vergangenheit der Integration und damit der Aufrechterhaltung von Rechtsakten den Vorrang vor Individualrechtsschutz gegeben habe.⁴²

Lücken im Grundrechtsschutz würden zudem nach dem gegenwärtigen Stand auch nur rein richterrechtlich geschlossen. Richterrecht gelte allerdings nur bei unbeabsichtigten Lücken, die im Bereich des Grundrechtsschutzes wohl nicht gegeben seien.⁴³

³⁴ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 2; Nettesheim, EuZW 1995, 106 (107 f.).

³⁵ Magiera, DÖV 2000, 1017 (1018 f.).

³⁶ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Rn. 143; Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 2; Tettinger, NJW 2001, 1010 (1010).

³⁷ Magiera, DÖV 2000, 1017 (1020); Calliess, EuZW 2001, 261 (262).

³⁸ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 1; Magiera, DÖV 2000, 1017 (1018 f.); v. Bogdandy, JZ 2001, 157 (167).

³⁹ Caspar, DÖV 2000, 349 (357); Nettesheim, EuZW 1995, 105 (106); Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 1.

⁴⁰ Nettesheim, EuZW 1995, 105 (106).

⁴¹ Caspar, DÖV 2000, 349 (359).

⁴² Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 2; v. Bogdandy, JZ 2001, 157 (165); Engels, Eurokolleg 45 (2001), S. 6.

⁴³ Calliess, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19 Rn. 2.

Hauptargument für das gesteigerte Interesse an einem Grundrechtskatalog scheint aber im Wesentlichen integrationspolitischer Art zu sein⁴⁴, da ein solcher den Grundkonsens der Union über gemeinsame Werte zum Ausdruck brächte.⁴⁵ Dies würde zugleich auch eine Weiterentwicklung der Union von einer Wirtschafts- und Währungsunion hin zu einer Wertegemeinschaft bedeuten, was zur Folge hätte, dass die Grundrechte, die der Union, anders als der gemeinsame Markt eine stärkere, sichtbare und unbestreitbare *raison d'être* bieten⁴⁶, die gemeinsame Identität der Unionsbürger und ihr Selbstverständnis als Europäer fördern würden.⁴⁷ Zudem sei ein geschriebener Grundrechtskatalog für die Fortentwicklung der europäischen Verfassung von grundlegender Bedeutung.⁴⁸

Es fragt sich jedoch, ob nicht auch eine Generallösung im Sinne des Art. 6 Abs. 2 EUV zum effektiven Grundrechtsschutz ausreichen könnte. Dies ist wohl zu bejahen. Allerdings wäre dann diese Entwicklung hin zur Wertegemeinschaft für den Bürger nicht so sichtbar und würde deshalb wohl auch weniger akzeptiert werden.⁴⁹ Zudem ist eine solche Regelung nicht geeignet, die Bedeutung und Werthaftigkeit der Grundrechte immer wieder ins Bewusstsein zu rufen.⁵⁰

2. Die Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte

Vergangene Versuche hinsichtlich der Schaffung eines Grundrechtskatalogs für Europa⁵¹ sind immer wieder gescheitert.

Allerdings machen die soeben aufgezeigten Defizite des bisherigen Grundrechtsschutz deutlich, warum ein Grundrechtskatalog notwendig für die EU ist. Nicht zuletzt aus diesen Gründen hat der Europäische Rat auf einem Gipfel in Köln im Jahre 1999⁵² den Auftrag erteilt, eine Charta der Grundrechte zu erarbeiten.

⁴⁴ Schröder, JZ 2002, 849 (849)

⁴⁵ Pernice, DVBl 2000, 847 (851), Tettinger, NJW 2001, 1010 (1010).

⁴⁶ v. Bogdandy, JZ 2001, 157 (158).

⁴⁷ Pernice, DVBl 2000, 847 (849).

⁴⁸ Pernice, DVBl 2000, 847 (849); Tettinger, NJW 2001, 1010 (1010).

⁴⁹ Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (499).

⁵⁰ Schmitz, JZ 2001, 833 (838).

⁵¹ vgl. z.B. die gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 10.02.1977, die Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12.04.1989 und den sog. Herman-Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom Feb. 1994 (vgl. ABl. 1977C 103/1, ABl. 1989 C 120/51, ABl. 1994 C 61/155).

⁵² siehe hierzu den Beschluss von Köln veröffentlicht unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm. Laut dem Punkt „Eine Charta der Grund-

Für diese Aufgabe wurde beim Treffen von Tampere am 15./16.10.1999 ein Gremium mit 62 Mitgliedern eingesetzt. Es bestand aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente und dem Kommissionspräsidenten. Das Gremium, das sich selbst Konvent nannte, erarbeitete unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog in weniger als einem Jahr einen Textentwurf für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵³ und legte diesen Entwurf⁵⁴ am 02.10.2000 vor.

Die Grundrechtecharta wurde dann beim Gipfel von Nizza am 7.12.2000 durch die Unterzeichnung von Rat, Europäischem Parlament und Kommission vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission feierlich proklamiert.⁵⁵ Zu einer verbindlichen Aufnahme in die Verträge kam es aufgrund der Vorbehalte von Großbritannien, Irland und Skandinavien jedoch nicht.⁵⁶ Diese Möglichkeit wurde erst später im Rahmen des „Post-Nizza-Prozesses“ geprüft.⁵⁷ Die Gegenstände des „Post-Nizza-Prozesses“ sollten in einer für das Jahr 2004 angesetzten Regierungskonferenz behandelt werden⁵⁸

Die Zusammensetzung des Konvents und die Arbeitsweise hob sich deutlich von dem in Art. 48 EUV vorgesehen Verfahren der Regierungskonferenz ab.⁵⁹ So fand die Erarbeitung der Charta nicht hinter verschlossenen Türen statt, sondern der Konvent bemühte sich um die Einbeziehung der Öffentlichkeit und um Transparenz.⁶⁰ Teilweise wird aus diesem Grund vom Modellcharakter des Konvents gesprochen⁶¹, der als Forum zur

rechte für die europäische Union“ wird unter Nr. 44 gefordert, die bis dahin bestehenden Grundrechte zusammenzufassen und sie dadurch sichtbar zu machen.

⁵³ Der endgültige Text mit Erläuterungen ist abgedruckt in EuGRZ 2000, 554 ff.

⁵⁴ CHARTE 4487/00 CONVENT 50 vom 28.9.2000.

⁵⁵ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Rn. 144.

⁵⁶ Notz, Die Grundrechtecharta als Wertebasis der EU-Verfassung, unter: www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_cd_eukonvent_notz.pdf, S. 1.

⁵⁷ Grabenwarter, DVBl 2001, 1 (1).

⁵⁸ vgl. dazu Lindner, BayVBl 2001, 523 (524).

⁵⁹ vgl. Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Vorbem. GR-Charta, Rn. 2.

⁶⁰ Pernice/Mayer, in: Grabitz /Hilf, Das Recht der EU, nach Art. 6 EUV, Rn. 21; Engels, Eurokolleg 45 (2001), S. 1; vgl. dazu die zahlreichen Veröffentlichungen im Internet oder die Beiträge in der FAZ von z.B. Tomuschat am 7.8.2000, Tettinger und Weber am 26.8.2000, Schachtschneider, am 5.9.2000.

⁶¹ Schröder, JZ 2002, 849 (849); Pernice/Mayer, in: Grabitz /Hilf, Das Recht der EU, nach Art. 6 EUV, Rn. 21.

Vorbereitung oder gar als Alternative zur Regierungskonferenz eingesetzt werden könnte.⁶²

3. Die Integration der Grundrechtecharta in den Entwurf des europäischen Verfassungsvertrages

Trotz zahlreicher Nachbesserungsforderungen⁶³ sahen der Konvent und die vom ihm eingesetzte Arbeitsgruppe II von einer allgemeinen inhaltlichen Überarbeitung der Charta ab. Grund dafür war zum einen, dass sie dafür keine ausreichende Legitimation besaß, sie aber auch mit dieser Aufgabe überfordert gewesen wäre und zudem eine erneute Diskussion um die Grundrechte entfacht worden wäre.⁶⁴

Bei der Erarbeitung des Verfassungsvertragsentwurfes stellt sich deshalb, neben kleinen redaktionellen Änderungen, vor allem die Frage, ob und ggf. wie die Charta in das Unionsrecht einzugliedern sei. Dabei wurden drei Optionen in Betracht gezogen: Beibehaltung des Status quo, indem der Verwaltung und den Gerichten das Feld für die weitere Entwicklung überlassen wird, die Verankerung der Grundrechtecharta in Art. 6 Abs. 2 EUV ggf. in Verbindung mit der Aufnahme im Anhang oder Protokoll, oder ihre Inkorporation in den Verfassungsvertragsentwurf im Volltext.⁶⁵

Präsidium und Plenum entschieden sich für die dritte Variante. Zuvor hatte sich sowohl die Arbeitsgruppe II des Konvents als auch zahlreiche Autoren für eine Aufnahme der Charta in einer Form ausgesprochen, die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleihen würde.⁶⁶ Einige gingen davon aus, dass dies nur über eine Direktaufnahme der Grundrechtecharta möglich sei.⁶⁷

⁶² Pernice/Mayer, in: Grabitz /Hilf, Das Recht der EU, nach Art. 6 EUV, Rn. 21; Pache, EuR 2001, 475 (484).

⁶³ Schmitz, JZ 2001, 833 (843).

⁶⁴ Schmitz, EuR 05/2004, I.3.

⁶⁵ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (563).

⁶⁶ Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02, S.2 f.; Pernice, DVBl 2000, 847 (858 f.); Pache, EuR 2001, 475 (486 f.);Mahlmann, ZEuS 2000, 419 (425 f.); Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (498).

⁶⁷ Pietsch, ZRP 2003, S. 2.

4. Rechtsnatur und Rechtswirkung der Charta

a.) Der Anwendungsbereich der Charta

Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta ist zukünftig in Art. II-111 VVE geregelt.

Art. II-111 Abs. 1 VVE beschränkt den Anwendungsbereich, unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip, auf das Tätigwerden von Organen und Einrichtungen der Union oder von Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.⁶⁸ Die Charta stellt also keinen gemeinsamen Grundrechtskatalog der Union und ihrer Mitgliedstaaten dar und die Besorgnis, die Charta würde die Mitgliedstaaten zur Änderung ihrer Verfassungen zwingen, ist unbegründet.⁶⁹

Zudem ändert die Grundrechtecharta gem. Art. II-111 Abs. 2 VVE auch nichts am bestehenden Kompetenzgefüge zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und gibt keine Grundlage für künftige Kompetenzerweiterungen.⁷⁰ Diese Grundsätze, die schon für Art. 51 GRC galten, um den Ängsten der Mitgliedstaaten zu entgegenen und großzügigen Interpretationsversuchen vorzubeugen,⁷¹ wurden vom europäischen Konvent sogar noch verschärft.⁷² Dies ist vor allem auf die sehr weit gehende Entscheidung *Carpenter* zurückzuführen.⁷³ Folgt man dieser Entscheidung, so kann sich ein Bürger faktisch schon dann auf die Unionsgrundrechte berufen, wenn eine an ihn gerichtete Maßnahme seinen Ehepartner bei der Ausübung seiner Grundfreiheiten behindert.

⁶⁸ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (564).

⁶⁹ Tettingen, NJW 2001, 1010 (1015).

⁷⁰ Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 52 GR-Charta Rn. 14; befürchtet worden war dies aber von Calliess, EuZW 2001, 261 (264 f.).

⁷¹ Schmitz, EuR 05/2004, II.1.

⁷² vgl. die Formulierungen des jetzigen Art. II-111, wonach gem. Abs. 1 nur entsprechend der Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten gehandelt werden darf und gem. Abs. 2 die Charta den Geltungsbereich des Unionsrecht auch nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt.

⁷³ Rs. C-60/00, *Carpenter*, Slg. 2002, I-6279; siehe dazu auch die berechtigte Kritik von Mager, JZ 2003, 204 ff.

b.) Die rechtliche Bindungswirkung der Charta

aa.) Nach geltendem Recht

Wie bereits festgestellt wurde, ist in der Grundrechtecharta bisher lediglich eine politische Erklärung zu sehen, die nicht rechtlich verbindlich ist.⁷⁴

Aus diesem Grund darf der Gerichtshof die Charta nur als nachgeordnete Orientierungshilfe heranziehen.⁷⁵ Nach Inkrafttreten war allerdings vermutet worden, dass der EuGH, die nationalen Verfassungsgerichte und der EGMR die Charta in ihrer Rechtsprechung berücksichtigen würden.⁷⁶ Der EuGH hat die Grundrechtecharta bis jetzt aber noch nicht herangezogen, sondern er folgt in diesem Bereich einer restriktiven Rechtsprechung. Grund hierfür könnte der Respekt vor den Beratungen des vom Europäischen Rat eingesetzten Konvents zur Verfassung für Europa gewesen sein, dem der EuGH nicht vorgreifen wollte.⁷⁷

Anders sind jedoch EuG und die Generalanwälte verfahren. Sie haben die Charta mehrfach als Argumentationsstütze herangezogen.⁷⁸ Außerdem haben sich mehrere nationale Verfassungsgerichte auf sie berufen.⁷⁹ Mehr als eine Argumentationsstütze kann die Charta allerdings nicht sein, auch wenn dies z.B. von Generalanwalt Leger in einem Schlussantrag gefordert wurde.⁸⁰ Die Charta kann aber dort, wo sie über die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen hinausgeht, nicht herangezogen werden, ohne gegen Art. 6 Abs. 2 EUV zu verstoßen.⁸¹

⁷⁴ Schmitz, JZ 2001, 833 (835 f.); ders., EuR 05/2004, II.2.a.

⁷⁵ Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (500).

⁷⁶ Grabenwarter, DVBl 2001, 1 (11).

⁷⁷ Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Vorbem. GR-Charta Rn. 8; Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, nach Art. 6 EUV, Rn. 25.

⁷⁸ vgl. dazu die Entscheidungen des EuG: Rs. T-54/99, *max.mobil*, Slg. 2000, II-1335 Rn. 42, 57; Rs. I-177/01, *Jégo-Quéré*, Slg. 2002 II-2365, Rn. 42, 47; Rs. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 u.a., *Philip Morris International*, und z.B. die Schlussanträge der Generalanwälte Alber, Rs. C-340/99, *TNT Traco*, Slg. 2001, I-4109, Nr. 94; Tizzano, Rs. C-173/99, *BECTU*, Slg. 2001 I-4881, Nr. 26 ff.; Jacobs, Rs. C-377/98, *Biopatentrichtlinie*, Slg. 2001, I-7079 Nr. 197, 210; veröffentlicht unter: <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>.

⁷⁹ vgl. BVerfGE 104, 214 (219); österreichische VerfGH: Vorlage KR 1-6,8/00 gem. Art. 234 EGV vom Dez. 2000; spanisches Verfassungsgericht Tribunal Constitucional, TC 292/2000 vom 30.11.2000, Ziff. II.8.

⁸⁰ Rs. C-353/99, *Heidi Hautala* gefordert wurde, vgl. Nr. 51, 73-83.

⁸¹ Schmitz, JZ 2001, 833 (835).

Rechtliche Bedeutung kommt der Grundrechtecharta momentan deshalb nur bei der Auslegung späterer Sekundärakte zu.⁸²

bb.) Nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages

Der Konvent hatte die Charta schon so abgefasst, als ob sie später in das europäische Primärrecht aufgenommen und zwingende Wirkungen haben würde, sog. „Als-Ob-Ansatz“.⁸³ Durch die Aufnahme im Volltext in den zweiten Teil des Verfassungsvertragsentwurfes wird sie nun zur verbindlichen Grundrechtsordnung auf der höchsten Stufe des Unionsrechts.⁸⁴

Problematisch ist in diesem Zusammenhang wie später noch zu erörtern sein wird, dass auch Art. 6 Abs. 2 EUV mit in den Verfassungsentwurf übernommen wurde.⁸⁵

Die Aufnahme der Charta in den Verfassungsvertrag wird den Rechtsschutz der Bürger gegenüber der Union verbessern. Jeder Unionsbürger kann sich künftig auf einen geschriebenen Verfassungstext statt auf ungeschriebenes Richterrecht berufen.⁸⁶

c.) Das Verhältnis der Grundrechtsschichten zueinander

Die Grundrechtecharta ist eine „Vermischung“ der verschiedenen Grundrechtsschichten aus dem Völker-, dem Europa- und dem nationalen Verfassungsrecht.⁸⁷

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob ein eigener europäischer Grundrechtskatalog die Bedeutung der nationalen Verfassungen und der EMRK relativiert. Durch die zukünftigen Art. II-112 und 113 VVE wird versucht Konflikte bzgl. der verschiedenen Rechtsschichten zu vermeiden.⁸⁸ So stellt Art. II-113 VVE ausdrücklich klar, dass keine Bestimmung der Charta als Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte anderer Quellen ausgelegt werden darf.

⁸² Triebel, JURA 2003, 525 (525).

⁸³ Triebel, JURA 2003, 525 (525).

⁸⁴ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.

⁸⁵ vgl. dazu VI., S. 19-20.

⁸⁶ Schwarze, EuR 2003, 535 (560).

⁸⁷ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566).

⁸⁸ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566).

Probleme können sich also nur ergeben, wenn die Union Rechtsakte erlässt, die zwar mit der Grundrechtecharta, nicht aber mit der EMRK oder den nationalen Grundrechten vereinbar sind.⁸⁹

aa.) Verhältnis zur EMRK

Nach dem zukünftigen Art. II-112 Abs. 3 S.1 VVE sollen Rechte der Charta, die denen der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie dort haben. Allenfalls ein weitergehender Schutz durch die Gemeinschaftsgrundrechte ist nach den entsprechenden Bestimmungen zulässig.⁹⁰ D.h. auf der anderen Seite auch, dass die Standards der Charta-rechte nicht hinter denen der EMRK zurückbleiben⁹¹ und ein Konflikt zugunsten der EMRK gelöst wird.⁹²

Problematisch ist hierbei, dass im Einzelfall nicht immer leicht zu beantworten sein wird, wann von einer Entsprechung gesprochen werden kann und was unter Bedeutung und Tragweite zu verstehen ist.⁹³

Zudem ist zu beachten, dass „gleich“ i.S.d. Art. II-112 Abs. 3 S. 1 VVE im Sinne von „deckungsgleich“ und nicht „mindestens gleich“ zu verstehen ist.⁹⁴ Das bedeutet, dass die in der EMRK festgelegten Schranken auch für die Chartarechte gelten⁹⁵ und die in der Charta gewährte Freiheit nicht über die der EMRK hinausgeht.⁹⁶ Zwar erlaubt S.2, dass das Unionsrecht einen weitergehenden Schutz gewährt, doch die Charta gewährt diesen Schutz nicht. Diese Übernahme der Schranken der EMRK ist bedenklich. Zum einen bedeutet dies, dass für einige Grundrechte spezifische Grundrechtsschranken vorhanden sind, für andere jedoch nicht. Zum anderen übernimmt die Charta damit Schranken, die schon 50 Jahre alt sind und damit nicht mehr zeitgemäß. Außerdem sind die EMRK und damit auch ihre Schranken nicht als voll ausgebildeter Grundrechtsschutz, sondern lediglich als Auffang-Grundrechtsschutz konzipiert.⁹⁷

⁸⁹ Schmitz, EuR 05/2004, II.3.

⁹⁰ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (11); Pache, EuR 2001, 475 (492).

⁹¹ Calliess, EuZW 2001, 261 (264); Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (11).

⁹² Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566).

⁹³ siehe dazu ausführlich Grabenwarter, DVBl. 2000, 1 (2 f.).

⁹⁴ Schmitz, EuR 05/2004, IV.6.

⁹⁵ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2).

⁹⁶ Schmitz, EuR 05/2004, IV.6.

⁹⁷ Schmitz, EuR 05/2004, IV.6.

bb.) Verhältnis zum nationalen Recht

Art. II-112 Abs. 4 VVE sieht vor, dass in der Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. Dies soll zum einen gewährleisten, dass ein nationaler Sonderweg i.S.d. Solange-Rspr. nicht möglich ist, zum anderen aber auch, dass bzgl. der Grundrechte nicht nur ein Minimalkonsens i.S.d. „kleinsten gemeinsamen Nenners“ eingehalten wird.⁹⁸ Bei der Auslegung von Grundrechten nach der Grundrechtecharta ändert sich am bis dahin bestehenden Verhältnis von Unionsrecht und nationalen Grundrechten nichts.⁹⁹ Es wird auf die bekannte Methode des wertenden Rechtsvergleichs zurückgegriffen.¹⁰⁰

Nach dem neu eingeführten Abs. 6 im zukünftigen Art. II-112 VVE wird erneut das Subsidiaritätsprinzip betont. Dadurch soll auch der Gefahr vorgebeugt werden, dass in Bereichen, in denen auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Bezug genommen wird, ein Gewährleistungsstandard geltend gemacht wird, der über das nationale Recht hinausgehen könnte.¹⁰¹

Höhere Schutzniveaus in nationalen Grundrechten lassen sich aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts allerdings nicht durchsetzen.¹⁰²

5. Die Grundrechtecharta auf dem Prüfstein

Ziel der Aufnahme der Charta muss es sein, nicht hinter dem gegenwärtigen Grundrechtsstandard zurückzubleiben, sondern vielmehr einen einheitlichen umfangreichen gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz zu sichern. Ob dies in vollem Umfang geglückt ist, ist fraglich. Hier soll in diesem Zusammenhang nur kurz auf einige „Schwächen“ der Charta aufmerksam gemacht werden.

Zunächst einmal beziehen sich die Artikel der Charta nicht nur auf die Quellen, die vom Rat von Köln erwähnt wurden, was zu Verzerrungen

⁹⁸ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566 f.).

⁹⁹ vgl. Everling, EuZW 2003, 225.

¹⁰⁰ Pernice, DVBl 2000, 847 (854); Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567).

¹⁰¹ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567); Schwarze, EuR 2003, 535 (561 f.).

¹⁰² Schmitz, EuR 05/2004, II.3.

führt, weil die rechtliche Qualität der einzelnen Dokumente sehr unterschiedlich ist.¹⁰³

Inhaltlich ist darauf hinzuweisen, dass die vom Konvent gewählte Systematik, mit der Aufteilung in sieben Kapitel, einige Schwächen aufweist.¹⁰⁴

Zudem ist die zweite Präambelerwägung nicht einheitlich verfasst worden in den verschiedenen Sprachfassungen.¹⁰⁵ Außerdem bleibt die Präambel der Charta im Verfassungsvertragsentwurf neben der Präambel für den gesamten Verfassungsvertrag erhalten, was die Frage aufwirft, ob die Chartapräambel auch für Grundrechte außerhalb des zweiten Teils des Verfassungsvertrages gelten soll.

Weiterhin scheinen manche Rechte und Verbote ins Leere zu zielen, weil die Union in diesen Bereichen über keine einschlägigen Kompetenzen verfügt.¹⁰⁶

Problematisch ist auch die Aufnahme von Grundsätzen, wie z.B. Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Hierbei handelt es sich um Zielbestimmungen, die dem Einzelnen gerade keine Rechte verleihen, sondern allein für die Gemeinschaftsorgane verpflichtende Gewährleistungen darstellen. Diese haben in einem Grundrechtskatalog weder begrifflich noch systematisch eine Berechtigung.¹⁰⁷ In einer europäischen Verfassung gehören solche Grundsätze in den Teil mit den Verfassungsgrundsätzen oder in die Abschnitte der einzelnen Politiken.¹⁰⁸

Ein europäischer Grundrechtskatalog müsste zudem die Freiheit umfassend gewährleisten. Eine der deutschen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG vergleichbare Gewährleistung der Freiheit könnte sich lediglich dem zukünftigen Art. II-66 VVE entnehmen lassen. Dem steht allerdings Art. II-113 entgegen, denn Art. 5 Abs. 1 EMRK gewährleistet nur die körperliche Freiheit der Person, nicht aber die Handlungsfreiheit. Somit ist eine

¹⁰³ vgl. dazu eingehend: Grabenwarer, DVBl. 2001, 1 (12).

¹⁰⁴ vgl. dazu: Grabenwarer, DVBl. 2001, 1 (12).

¹⁰⁵ vgl. hierzu die deutsche und polnische Verfassung, die von einem „geistig-religiösen“ Erbe sprechen, wohin gegen z.B. in der französischen und englischen Fassung kein Bezug auf das „religiöse“ Erbe genommen wird, sondern nur von „patrimoine spirituel“ bzw. „spiritual heritage“ gesprochen wird; vgl. dazu ausführlich: Schmitz, EuR 05/2004, IV.4.

¹⁰⁶ vgl. z.B. Art. II-74 Abs.2; II-62 Abs. 2; II-65 Abs.1, 2 VVE.

¹⁰⁷ Calliess, EuZW 2001, 261 (265).

¹⁰⁸ Schmitz, EuR 05/2004, II.3.

lückenlose Gewährleistung der Freiheit in der Grundrechtecharta nicht vorgesehen.¹⁰⁹

Letztlich ist auch die Schrankenregelung der Charta bedenkenswert. Art. II-112 Abs. 1 VVE sieht lediglich eine Einheitsschranke für alle Grundrechte vor, die nicht schon in anderen Teilen der Verfassung begründet sind oder Rechten aus der EMRK entsprechen (vgl. Art. II-112 Abs. 2, 3 VVE). Die Anforderungen an Grundrechtseingriffe sind in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH geregelt. Diese Anforderungen entsprechen im Generellen dem heutigen europäischen Standard.¹¹⁰ Allerdings befriedigen sie nicht.¹¹¹ Sie leiden darunter, dass sie nicht auf die unterschiedlichen Erfordernisse der einzelnen Grundrechte zugeschnitten sind und zudem nicht über den bisherigen Rechtszustand hinausgelangen, vor allen Dingen nicht für die erforderliche Systematisierung und damit Rechtsklarheit und -sicherheit sorgen.¹¹² Es bleibt unverständlich, warum die Charta dieses schon vorher heftigst kritisierte Problem nicht gelöst hat.¹¹³

Viele der „kleineren“ Schwächen beruhen auf problematischen politischen Kompromissen, die während der Entstehung der Charta geschlossen werden mussten. Sie sollten sicher nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Charta zukunftsweisend für die Entwicklung der Menschenrechte in Europa ist¹¹⁴ und sind sicherlich nicht so bedenklich. Gerade die Schrankenregelung und die allgemeine Freiheitsgarantie sind jedoch essentiell und sollten aus diesen Gründen schnellst möglich nachgebessert werden.

V. Der Beitritt der Union zur EMRK gem. Art. I-9 Abs. 2 VVE

Einen weiteren wichtigen Grundrechtsschutz nicht nur auf europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene, gewährleistet die 1950 unterzeichnete EMRK. Durch ihre Rechtsprechung ist eine Art gemeineuropäi-

¹⁰⁹ Schmitz, EuR 05/2004, IV.5.

¹¹⁰ Schmitz, EuR 05/2004, IV.6.

¹¹¹ Schröder, JZ 2002, 849 (851).

¹¹² Magiera, DÖV 2000, 1017 (1026).

¹¹³ Pache, EuR 2001, 475 (488 f.).

¹¹⁴ Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, IV.1.

scher Grundrechtsstandard entstanden.¹¹⁵ Ihre zentrale Bedeutung für die EU zeigt sich schon heute in Art. 6 Abs. 2 EUV sowie in der Grundrechtecharta.¹¹⁶

Durch den nun vorliegenden Verfassungsentwurf wurde die schon lange diskutierte Frage der Möglichkeit eines Beitritts der EU zur EMRK im zukünftigen Art. I-9 Abs. 2 VVE befürwortend beantwortet.¹¹⁷

Bis dato besteht eine solche Möglichkeit nicht. Problematisch sind hier sowohl Voraussetzungen der Gründungsverträge als auch der Konvention. In einem Gutachten hat der EuGH 1996 festgestellt, dass für einen Beitritt eine Änderung der Gründungsverträge erforderlich ist.¹¹⁸ Zu einer solchen kam es jedoch trotz eines Vorschlages von Finnland¹¹⁹ bis jetzt nicht. Zudem sieht die Konvention in Art. 59 EMRK einen Beitritt nur für Mitglieder des Europarates und somit nur für Staaten vor, die Union ist jedoch kein Staat. Dies, sowie einige Artikel der EMRK die explizit den Begriff des Staates verwenden, müsste geändert werden.¹²⁰

Hauptproblem des mangelnden Beitritts ist jedoch, dass bis jetzt Verstöße der EU gegen EMRK-Rechte nicht geahndet werden können¹²¹ und so die Mitgliedstaaten konventionsrechtlich für die Konsequenzen gerade stehen müssen, die sich durch die Übertragung von Hoheitsrechten ergeben.¹²² Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten für Verstöße der Union zur Verantwortung gezogen werden.

Zur Lösung dieses Problems wurde schon vor Erarbeitung des Verfassungsentwurfes die Möglichkeit des Beitritts der Union zur EMRK diskutiert.¹²³ Als Alternative wurde ein Vorlageverfahren des EuGH an den EGMR vorgeschlagen.¹²⁴ Der Konvent ist dem ersten Vorschlag und damit auch der Empfehlung der Arbeitsgruppe II gefolgt.¹²⁵

¹¹⁵ Herdegen, EuropaR, Rn. 19; Streinz, EuropaR, Rn. 57d.

¹¹⁶ Grabenwarter, in: FS Steinberger, 1129 (1135).

¹¹⁷ vgl. zur Diskussion: Bernhardt, in: FS Everling, 103 ff.; Grabenwarter, in: FS Steinberger, 1129 ff.; Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 ff.

¹¹⁸ EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 Rn. 35.

¹¹⁹ Regierungskonferenz vom 22.09.2000, EuGRZ 2000, 572.

¹²⁰ vgl. dazu Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 13 Rn. 10; Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (101 f.).

¹²¹ Dutheil de la Rochère, CMLRev. 2004, 345 (353); Pietsch, ZRP 2003, S. 4.

¹²² Grabenwarter, in: FS Steinberger, 1129 (1145).

¹²³ Bernhardt, in: FS Everling, 103 (111); Krüger/Polakiewicz EuGRZ 2001, 92 (104).

¹²⁴ Ruffert, JZ 1996, 624 (626); Pache, EuR, 475 (493); a.A. Bernhardt, in: FS Everling, 103 (109); Grabenwarter, in: FS Steinberger, 1129 (1148).

¹²⁵ vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02, S. 11 f.

Problematisch erschien einigen nun allerdings, dass im Verfassungsvertragsentwurf die verbindliche Aufnahme der Grundrechtecharta vorgesehen war und der Union gleichzeitig die Möglichkeit eines Beitritts zur EMRK eröffnet wurde. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Anforderungen der verschiedenen Grundrechtsquellen kumulativ zu erfüllen sind, d.h. sie relativieren sich nicht, sondern ergänzen sich.¹²⁶ Für die EU würde nach dem Verfassungsvertragsentwurf gewissermaßen dieselbe Rechtslage gelten wie in den Mitgliedstaaten. Dort gilt der Grundrechtsschutz, wie er in den nationalen Verfassungen verankert ist, und zusätzlich unterwerfen diese sich in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte der externen Kontrolle des EGMR¹²⁷. Für die Union besteht diese Möglichkeit nun auch, was zu einem kohärenten System des Menschenrechtsschutzes in Europa führt.¹²⁸ Deshalb stellt der Beitritt zur EMRK aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit eine logische und sinnvolle Ergänzung zur Aufnahme der Grundrechtecharta dar.¹²⁹

Fraglich ist nun, wie sich ein solcher Beitritt der Union zur EMRK auf die Eigenständigkeit des Unionsrechts, insbesondere auf die Stellung und die Zuständigkeiten des EuGH auswirkt. In diesem Zusammenhang war befürchtet worden, dass dies zu einer Auslegungs- und Entscheidungskonkurrenz zwischen EuGH und EGMR führen würde.¹³⁰ Dies bezüglich ist zum einen darauf hinzuweisen, dass der EGMR durch einen Beitritt nicht befugt wird, sämtliche Urteile des EuGH zu überprüfen, sondern nur solche, die Grundrechtsbezüge aufweisen.¹³¹ Zudem wurde auch schon vor Aufnahme des Art. I-9 Abs. 2 VVE klargestellt, dass es bei der Letztentscheidungsinstanz des EuGH in allen Fragen des Unionsrecht bliebe.¹³² Bei einer etwaigen Prüfung der Entscheidungen des EuGH vor dem EGMR geht es nicht um die Frage der Über- oder Unterordnung der einen oder anderen Instanz. Der EGMR stellt lediglich das speziellere Gericht dar.¹³³ Selbst bei einer festgestellten Kollision könnte Unionsrecht, ebenso

¹²⁶ Schmitz, EuR 05/2004, II.3.

¹²⁷ vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02, S. 12.

¹²⁸ Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (95); Pernice, DVBl. 2000, 847 (855).

¹²⁹ Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (95); Schmitz, EuR 05/2004, II.3.

¹³⁰ Ruffert, JZ 1996, 624 (626).

¹³¹ Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (506).

¹³² Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (100).

¹³³ Bernhardt, in: FS Everling, 103 (109); Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (506); Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (100).

wenig wie nationales Recht, vom EGMR für ungültig erklärt werden.¹³⁴ Somit bleibt es weiterhin Aufgabe der Union zu entscheiden, ob sie Unvereinbarkeiten mit der EMRK beheben möchte. Ihr kommt in diesem Zusammenhang ein Ermessensspielraum beim Vollzug der Urteile des EGMR gem. Art. 46 Abs. 1 EMRK zu.¹³⁵

Schließlich ist ein Beitritt der Union zur EMRK, wie er jetzt im Verfassungsentwurf vorgesehen ist, ein Schritt in die richtige Richtung. Denn nur so lassen sich Verstöße auf direktem Weg und gegenüber dem sachlichen Zuständigen sanktionieren¹³⁶ und die Union bleibt glaubwürdig, wenn sie selbst die Bedingungen, die sie an Staaten vor der Aufnahme in die EU stellt, nämlich den Beitritt zur EMRK, erfüllt.¹³⁷

VI. Die Problematik des Art. I-9 Abs. 3 VVE

Hefigst umstritten war auch, ob der Verfassungsvertrag neben der Aufnahme der Grundrechtecharta einen Verweis auf die beiden externen Quellen, wie sie sich aus Art. 6 Abs. 2 EUV ergeben, enthalten sollte.¹³⁸

Teilweise wurde die Ansicht vertreten, dass ein derartiger Verweis im Entwurf des Verfassungsvertrages dazu dienen könne, den durch die Charta gegebenen Schutz zu ergänzen und zu verdeutlichen, dass künftige Entwicklungen der EMRK und der Menschenrechtsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten in das Unionsrecht einfließen könnten.¹³⁹

Nach anderer Ansicht ist die Beibehaltung einer dem Art. 6 Abs. 2 EUV ähnlichen Vorschrift überflüssig und würde zudem rechtliche Verwirrung schaffen, da die Charta bereits Rechte enthalte, die sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben.¹⁴⁰ Sie führe lediglich dazu, dass die Bedeutung der Charta, durch den Rückgriff auf die ergänzenden Quellen, reduziert würde¹⁴¹ bzw. es könnte die Möglichkeit eröffnet werden eine Rechtsprechung auf der Grundlage des Chartatextes

¹³⁴ Bernhardt, in: FS Everling, 103 (109).

¹³⁵ Krüger/Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92 (100).

¹³⁶ Pietsch, ZRP 2003, S. 4.

¹³⁷ Schlussbericht der Arbeitsgruppe II, CONV 354/02, S. 12.

¹³⁸ vgl. dazu: Pietsch, ZRP 2003, 1 (4).

¹³⁹ siehe dazu im Schlussbericht der Arbeitsgruppe II die Ansicht von einem Teil der Mitglieder, CONV 354/02, S. 9.

¹⁴⁰ siehe dazu im Schlussbericht der Arbeitsgruppe II die andere Ansicht, CONV 354/02, S. 9.

¹⁴¹ Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 6 Rn. 67.

zu vermeiden.¹⁴² So wäre es möglich sich über die verfassungspolitischen Entscheidungen der Charta hinwegzusetzen¹⁴³ und das, obwohl im Hinblick auf deren umfassenden Regelungsanspruch gar kein Bedarf mehr für richterrechtliche Gewinnung von Grundrechten besteht.¹⁴⁴ Dies würde wiederum die Rechtssicherheit, die ein geschriebener Grundrechtskatalog gewährt, zerstören¹⁴⁵ und dessen Bedeutungsreduktion erlauben¹⁴⁶.

Auch ist der oben dargestellte Zweck des Art. I-9 Abs. 3 VVE durch die Art. II-112 und II-113 VVE gewährleistet, da diese den EuGH durch ihre Verweise auf die EMRK und die Verfassungen der Mitgliedstaaten geradezu zwingen, die Weiterentwicklung der Rechtsprechung auf nationaler oder EMRK-Ebene zu gewähren.¹⁴⁷

Die zusätzliche Aufnahme des Art. 6 Abs. 2 EUV in den Verfassungsvertragsentwurf führt also lediglich dazu, dass der abschließende Charakter der Charta ignoriert wird.¹⁴⁸

Fraglich ist nun, wie eine solche Relativierung der Grundrechtecharta durch die Hintertür abzuwenden ist. Dies ist nur möglich, in dem man die Vorschrift des zukünftigen Art. I-9 Abs. 3 VVE in ihrer Bedeutung reduziert¹⁴⁹ und sie so restriktiv auslegt, dass lediglich solche Grundrechte subsidiär als Ergänzung zur Charta zugelassen sind, die nicht in einem Spannungsverhältnis zu den Rechten, Schranken, Verboten oder anderen verfassungspolitischen Entscheidungen der Charta stehen.¹⁵⁰ Begründen lässt sich dies zum einen mit der Bedeutung der Charta für die Entstehung der Verfassung und zum anderen mit der Aufnahme derselben im Volltext. Zudem verweist Art. I-9 VVE auch zuerst auf die Charta als Grundrechtsquelle.¹⁵¹

Eine weitere Möglichkeit wäre es, den Art. I-9 Abs. 3 VVE nur im Sinne eines deklaratorischen Bekenntnisses zu den Wurzeln der Unionsgrundrechte zu begreifen.¹⁵² Ein solches stehe auch in engem Bezug zu den

¹⁴² Pietsch, ZRP 2003, S. 4.

¹⁴³ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.

¹⁴⁴ Schröder, JZ 2002, 849 (853).

¹⁴⁵ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.

¹⁴⁶ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (568).

¹⁴⁷ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (569).

¹⁴⁸ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.

¹⁴⁹ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (570).

¹⁵⁰ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.; Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (569)

¹⁵¹ Schmitz, EuR 05/2004, II.2.b.

¹⁵² Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (571).

Art. II-112 Abs. 3 und 4 VVE.¹⁵³ Folgt man dieser Ansicht, so ist nicht einleuchtend, warum nicht ganz auf die Aufnahme dieser Vorschrift verzichtet wurde.

Klar ist letztendlich nur, dass Art. I-9 Abs. 3 VVE den EuGH nicht zu einer Rechtsprechung ermächtigen darf, die vom Normtext der Verfassung abweicht.¹⁵⁴

VII. Beachtung der Grundrechte im Rahmen der GASP

Art. III-292 VVE sieht vor, dass die Union auch im Rahmen der GASP die für sie geltenden Grundsätze achtet. Insbesondere bekennt sie sich hier zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten, sowie zur Achtung der Menschenwürde. In dieser Form ist Art. III-292 VVE als *lex specialis* zu Art. I-2 VVE zu verstehen und es gilt insoweit das dazu bereits ausgeführte.

Das bedeutet, dass die Union in diesem Bereich die Grundwerte achtet. Fraglich ist allerdings, wie die Union nun bzgl. Verträgen mit Länder verfahren wird, die diese Standards nicht einhalten. Es bleibt abzuwarten, wie die Union sich nach in Krafttreten des Verfassungsvertrages hier verhalten wird.

VIII. Grundrechtecharta und weitere Grundrechte im Verfassungsvertragsentwurf

Zusätzlich zur Volltextaufnahme der Charta enthält der Verfassungsvertragsentwurf auch in den anderen Teilen Grundrechtsgarantien, d.h. es kommt zu Verdoppelungen einzelner Garantien.¹⁵⁵ Dadurch wird es für den Einzelnen schwer zu verstehen, was die Ambitionen der Union hinsichtlich des Individuums sind.¹⁵⁶

Speziell im Bereich der Unionsbürgerrechte, aber auch bzgl. des Schutzes der personenbezogenen Daten oder bzgl. des Rechts auf Zugang zu Dokumenten u.a., finden sich in den ersten drei Teilen des Verfassungsvertragsentwurfes zahlreiche wörtliche Wiederholungen. Diese erscheinen hinsichtlich des ohnehin nicht kurzen Textes des Verfassungsvertrages

¹⁵³ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (571).

¹⁵⁴ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (571).

¹⁵⁵ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567).

¹⁵⁶ Dutheil de la Rochère, CMLRev. 2004, 345 (350).

nicht sehr geglückt. Zudem ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob die Schranken des Teil II auch für die inhaltsähnlichen Vorschriften der anderen Teile gelten.¹⁵⁷ Wäre dem nicht so, so könnte es teilweise vorteilhaft sein¹⁵⁸, sich nur auf Grundrechte außerhalb des zweiten Teils zu berufen, um so den Schrankenregelungen dieses Teils zu entgehen.¹⁵⁹

Zudem gibt es Grundrechte außerhalb des Verfassungsvertrages, wie z.B. die Gleichheitsgarantien, bei denen sich Abweichungen zu den Charta-grundrechten finden lassen. Teilweise geht hier das Chartarecht über das der Union hinaus. Hier greift jedoch Art. II-112 Abs. 2 VVE, wonach die im Recht der Union festgelegten Bedingungen und Grenzen auch für die Charta gelten. Somit wird durch die Charta die Regelung hinsichtlich, der durch die anderen Teile gewährten Rechte, nicht geändert.¹⁶⁰ Dann wären jedoch die Regelungen der Charta überflüssig und es ist zudem fraglich, ob sich die beschränkte Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte über die anderen Teile der Verfassung aushebeln lässt.¹⁶¹

Zusätzlich wurden in Art. II-75 Abs. 2 VVE auch drei der Grundfreiheiten aufgenommen. Auch hier findet man eine Art Verdoppelungseffekt zu den in den anderen Teilen garantierten Grundfreiheiten.¹⁶² Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Grundrechtscharakter der Grundfreiheiten. Zuvor wurde dieser überwiegend abgelehnt.¹⁶³ Jetzt muss aber gefragt werden, ob sich durch die Verankerung in der Charta daran etwas geändert hat¹⁶⁴, wovon jedoch nicht auszugehen ist, da die Charta hier von einer „Freiheit“ und nicht von einem „Recht“ spricht. Vielmehr hat sich durch die Aufnahme der Charta nichts am Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten im Kollisionsfall geändert.¹⁶⁵

¹⁵⁷ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567).

¹⁵⁸ vgl. dafür z.B. Art. II-68 und Art. I-50 VVE.

¹⁵⁹ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567); Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 52 GR-Charta Rn. 2.

¹⁶⁰ Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 52 GR-Charta Rn. 2.

¹⁶¹ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (572).

¹⁶² Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (567).

¹⁶³ vgl. v. Bogdandy, JZ 2001, 157 (165 f.).

¹⁶⁴ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 263 (268).

¹⁶⁵ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (568).

IX. Rechtsschutzmöglichkeiten

Auch mit der Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertragsentwurf und der damit nun bestehenden Verbindlichkeit der Charta, wurde erneut keine der Verfassungsbeschwerde ähnliche Klagemöglichkeit für den Bürger eingeführt. Gefordert wurde diese vor allen Dingen für Fälle, in denen es an einem effizienten Grundrechtsschutz fehlt, weil die nationalen Verfassungsgerichte es nicht für nötig halten, dem EuGH die Gültigkeitsfrage vorzulegen.¹⁶⁶

Abgesehen von dieser Möglichkeit des Grundrechtsschutzes durch das Vorlageverfahren hat der Bürger lediglich über die Nichtigkeitsklage die Möglichkeit, seine durch die Charta gewährten Rechte einzuklagen. Diese verlangt jedoch, dass entweder eine individuell-konkrete Entscheidung durch Gemeinschaftsorgane oder eine unmittelbar individuelle Betroffenheit des Einzelnen vorliegt.¹⁶⁷ Die Voraussetzungen für die Nichtigkeitsklage werden zudem eng ausgelegt¹⁶⁸, so dass die Möglichkeit der Klage für den Bürger sehr eingeschränkt ist.

Es wäre also sinnvoll gewesen, für den Fall der Verletzung eines Charta-grundrechts, einen direkten Zugang des Bürgers zum EuGH vorzusehen, etwa in Form einer Grundrechtsbeschwerde.¹⁶⁹ Nun kann der Bürger zwar den Grundrechtsschutz „genießen“, es ist ihm aber nicht allgemein möglich, diesen verfassungsgerichtlich vor europäischen Gerichten durchzusetzen.¹⁷⁰

X. Schlussbetrachtung

Sowohl die Aufnahme der Grundrechtecharta in Teil II des Verfassungsentwurfes als auch der vorgesehene Beitritt der Union zur EMRK in Art. I-9 Abs. 2 VVE stellen einen Meilenstein in der Verfassungsentwicklung der EU dar. Das textliche Defizit der EU im Bereich der Grundrechte ist damit abgebaut und der Übergang von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer Wertegemeinschaft ist erheblich gefestigt.

¹⁶⁶ Pernice, DVBl. 2000, 847 (858); Calliess, EuZW 2001, 261 (268).

¹⁶⁷ Calliess, EuZW 2001, 261 (267).

¹⁶⁸ Calliess, EuZW 2001, 261 (267).

¹⁶⁹ Pernice, DVBl. 2000, 847 (858); Calliess, EuZW 2001, 261 (268).

¹⁷⁰ Mahlmann, ZEuS 2000, 419 (441).

Natürlich bleiben trotz all dem auch weiterhin Kritikpunkte. So wird der Entwurf z.B. dem Anspruch, die Grundrechte im zweiten Teil abschließend zu regeln, durch doppelte Normierungen einzelner Garantien außerhalb des zweiten Teils, nicht gerecht. Die völlig verfehlte Wiederaufnahme des Art. 6 Abs. 2 EUV in Art. I-9 Abs. 3 VVE lässt sich eigentlich nicht rechtfertigen und ist nur dadurch zu kompensieren, dass sie in ihrer Bedeutung durch restriktive Auslegung reduziert wird. Zudem wäre die Erarbeitung des Verfassungsentwurfes ein guter Zeitpunkt gewesen, um einige strittige Punkte in der Charta zu beseitigen. Nun sind dafür Verfassungsänderungen nötig. Auch die fehlende Möglichkeit einer der Verfassungsbeschwerde ähnlichen Klagemöglichkeit für den Bürger muss als Manko angesehen werden.

Letztlich bleibt nur zu sagen, dass der gemeinschaftliche Grundrechtsschutz erheblich verbessert wurde und dies sicher ein Schritt in die richtige Richtung ist. Es bleibt zu wünschen, dass einige „Schwachpunkte“ im Rahmen der Weiterentwicklung noch ausgeräumt werden.