

CONV 354/02

WG II 16

BERICHT

des Vorsitzenden der Gruppe II - "Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK"
an die Mitglieder des Konvents

Betr.: **Schlussbericht der Gruppe II über die Charta**

Einleitung

Die Gruppe hat auf der Grundlage ihres Mandats (Dok. CONV 72/02) im Laufe ihrer sieben Sitzungen und nach Anhörung von mehreren Rechtssachverständigen ¹ zwei wichtige komplementäre Fragen geprüft:

- Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der EU-Charta der Grundrechte (im Folgenden "Charta" genannt) in die Verträge (Kapitel A);
- Modalitäten und Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft / Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden "EMRK" genannt) (Kapitel B).

Die Gruppe hat überdies die spezifische Frage des Zugangs von Einzelpersonen zum Gerichtshof erörtert, die sich, wie bereits im Mandat der Gruppe erwähnt, unabhängig von den Fragen der Einbeziehung der Charta und des Beitritts zur EMRK stellt, aber im weiteren Sinne mit den Grundrechten im Zusammenhang steht (Kapitel C).

¹ Herr Johann Schoo, Direktor im Juristischen Dienst des Parlaments, Herr Jean-Claude Piris, Rechtsberater, Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates sowie Herr Michel Petite, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, wurden am 23. Juli gehört (siehe WD Nr. 13 und CONV 223/02); Herr Marc Fischbach, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie Herr Vassilios Skouris, Richter am Europäischen Gerichtshof, wurden am 17. September gehört (siehe WD Nr. 19 und CONV 295/02). Herr Södermann, Europäischer Bürgerbeauftragter und Beobachter im Konvent, nahm an der Sitzung der Gruppe vom 4. Oktober teil; sein Beitrag ist in Dokument CONV 221/02 CONTRIB 76 wiedergegeben.

Dank ihres großen Engagements, der Bereitschaft zu detaillierten technischen Beratungen und der bemerkenswerten Kompromissbereitschaft ihrer Mitglieder ist es der Gruppe gelungen, einen Bericht zu den beiden Hauptfragen zu erstellen, der auf großer Einmütigkeit beruht. Dieser Bericht ist so zu verstehen, dass sich die beiden Teile ergänzen und dem gleichen Problemkreis zuzuordnen sind.

A. Zur Charta

I. Empfehlungen zur Form der etwaigen Einbeziehung der Charta

1. Allgemeine Empfehlung

Gleich zu Beginn verweist die Gruppe darauf, dass gemäß ihrem Mandat die politische Entscheidung über die etwaige Einbeziehung der Charta in das Vertragswerk der Plenartagung des Konvents vorbehalten bleibt. Die Aufgabe der Gruppe bestand darin, eine solche Entscheidung durch die Prüfung einer Reihe von Einzelfragen über die Modalitäten und Auswirkungen einer solchen Einbeziehung vorzubereiten.

Unbeschadet der politischen Entscheidung unterstützen alle Mitglieder der Gruppe auf der Grundlage der von ihnen erzielten nachstehenden Einigung über alle die Charta betreffenden Hauptfragen nachdrücklich die Einbeziehung der Charta *in einer Form, die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleihen würde*, oder würden eine wohlwollende Prüfung einer solchen Einbeziehung nicht ausschließen. Nach Ansicht der Gruppe gibt es, wie nachstehend beschrieben, verschiedene Formen, um dies zu erreichen; auf jeden Fall aber sollte ein solch zentraler Baustein wie die Grundrechte seinen Platz im Verfassungsrahmen der Union finden. Die Gruppe ist zuversichtlich, dass mit diesem Bericht die erforderlichen Vorarbeiten erledigt wurden, damit auf der Plenartagung die politische Entscheidung über die Einbeziehung getroffen werden kann. Diese generelle Empfehlung der Gruppe wurde insbesondere durch eine Verständigung innerhalb der Gruppe über die Präzisierung bestimmter rechtlicher und technischer Aspekte der Charta (siehe unten) erleichtert, die im Falle der Rechtsverbindlichkeit der Charta sinnvoll und für eine reibungslose, die Rechtssicherheit wahrende Einbeziehung von großer Bedeutung ist.

2. Empfehlungen zur konkreten Form der Einbeziehung

Es ist der Gruppe voll und ganz bewusst, dass die Wahl der konkreten Form der Einbeziehung nicht ausschließlich von Überlegungen im Zusammenhang mit der Charta oder mit den Grundrechten im Allgemeinen abhängt, sondern auch vom Gesamtbild der Vertragsstruktur, wie es sich in den künftigen Beratungen des Plenums des Konvents abzeichnen wird. Deshalb wäre es unangebracht, wenn die Gruppe die weitere Arbeit des Konvents insgesamt dadurch einschränken würde, dass sie nur eine Möglichkeit zur Einbeziehung der Charta vorschlägt. Die Gruppe empfiehlt dem Plenum vielmehr, von den verschiedenen Möglichkeiten, die der Gruppe zu Beginn ihrer Beratungen¹ vorgelegt wurden, folgende grundsätzliche Optionen zu prüfen:

- a) Die Aufnahme des Textes der Charta-Artikel am Anfang des Verfassungsvertrages in einen Titel oder ein Kapitel dieses Vertrages oder
- b) die Aufnahme einer entsprechenden Bezugnahme auf die Charta in einen Artikel des Verfassungsvertrages; zusätzlich zu dieser Bezugnahme könnte die Charta dem Verfassungsvertrag als Anhang oder Anlage beigelegt werden - entweder als eigener Teil des Verfassungsvertrages, der nur die Charta enthält, oder als separater Rechtstext (z. B. in Form eines Protokolls).
- c) Nach Auffassung eines der Mitglieder der Gruppe könnte eine "indirekte Bezugnahme"² auf die Charta aufgenommen werden, mit der erreicht würde, dass die Charta zwar rechtsverbindlich wird, jedoch keinen Verfassungsrang erhält.

Nach Prüfung der Fragen im Rahmen des Mandats der Gruppe würde die große Mehrheit der Gruppe aus Gründen einer besseren Lesbarkeit des Verfassungsvertrages der ersten Option den Vorzug geben. Die zweite Option wird von einigen anderen Mitgliedern befürwortet; manche von ihnen weisen nachdrücklich darauf hin, dass die Charta dem Vertrag als Anhang beigelegt werden muss, sei es als spezifischer Teil dieses Vertrages oder als Protokoll. Die Gruppe insgesamt betont, dass die Charta mit beiden letztgenannten grundsätzlichen Optionen in einen rechtsverbindlichen Text mit Verfassungsrang umgewandelt werden könnte.

¹ Siehe Dok. CONV 72/02 und 116/02, S. 7-8.

² Siehe Dok. CONV 116/02, S. 7.

II. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu bestimmten rechtlichen und technischen Aspekten der Charta, die für die reibungslose Einbeziehung der Charta in die neue Vertragsstruktur von Bedeutung sind

Ein bedeutender Teil der Arbeit der Gruppe bestand in der Prüfung einer Reihe von rechtlichen und technischen Aspekten der Charta, die, wie sich im Laufe der Beratungen der Gruppe herausgestellt hat, im Hinblick auf eine reibungslose Einbeziehung der Charta als rechtsverbindliches Dokument in die neue Vertragsstruktur von Bedeutung sind. Die Gruppe hat eine Verständigung über diese Fragen und über die daraus resultierenden Empfehlungen, die im Folgenden aufgeführt sind, erzielt. Die betreffenden Empfehlungen werden – nachdem zwei Mitglieder der Gruppe einen Vorbehalt eingelegt haben – mit der Unterstützung der großen Mehrheit vorgeschlagen.

1. Beachtung des Inhalts der Charta

Die Gruppe ist bei ihren Schlussfolgerungen zur Charta in erster Linie von der Tatsache ausgegangen, dass der Inhalt der Charta auf einem Konsens des vorherigen Konvents, eines Gremiums, das über spezielle Fachkenntnisse im Bereich der Grundrechte verfügte und dem derzeitigen Konvent als Vorbild diente, beruht und außerdem vom Europäischen Rat (Nizza) gebilligt wurde. Der jetzige Konvent sollte die gesamte Charta – einschließlich der Erklärungen der Rechte und Grundsätze, der Präambel und (als wichtigstes Element) der "Allgemeinen Bestimmungen" – beachten und die Beratungen über den Inhalt nicht nochmals eröffnen.

Die Gruppe hat daher keinerlei Änderungen der in der Charta enthaltenen Rechte und Grundsätze in Betracht gezogen. Die Gruppe räumt jedoch ein, dass bestimmte technische *redaktionelle Anpassungen* der "Allgemeinen Bestimmungen" der Charta dennoch möglich und sinnvoll sind, wie nachstehend erläutert wird; die Gruppe schlägt dem Plenum daher die in der Anlage zu diesem Bericht wiedergegebenen redaktionellen Anpassungen vor¹. Es ist wichtig festzuhalten, dass diese von der Gruppe vorgeschlagenen Anpassungen keine *inhaltlichen* Änderungen darstellen. Sie sollen im Gegenteil bestimmte Schlüsselemente des allgemeinen Konsenses über die Charta, auf die sich der vorherige Konvent bereits geeinigt hatte, *bekräftigen* und ihnen Eindeutigkeit und rechtliche Unanfechtbarkeit verleihen. Auslöser dieser Anpassungsvorschläge ist die neue Perspektive eines Verfassungsvertrags, die sich im derzeitigen Konvent ergeben hat, aber auch das Anliegen der Rechtssicherheit im Bereich der Grundrechte, zu der die Charta einen Beitrag leisten soll. Daher halten sich alle hier vorgeschlagenen redaktionellen Anpassungen voll und ganz an die grundsätzliche Prämisse für die Arbeit der Gruppe, d.h. den Inhalt, auf den sich der vorherige Konvent ein-

¹ Über die in der Anlage genannten Anpassungen hinaus ist zu bedenken, dass je nach der künftigen Vertragsstruktur verschiedene Bezugnahmen auf "die Verträge", die "Gemeinschaftsverträge", den "Vertrag über die Europäische Union", das "Gemeinschaftsrecht" usw. in der Charta eventuell rein redaktionell angepasst werden müssen (siehe Dok. CONV 116/02, Seite 7).

vernehmlich geeinigt hat, unangetastet zu lassen; die Gruppe ersucht das Plenum nachdrücklich, sich bei der Prüfung der vorgeschlagenen redaktionellen Änderungen ebenfalls an diese Prämisse zu halten.

2. Durch die Einbeziehung der Charta wird die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht verändert

Die Gruppe kann bestätigen, dass durch die Einbeziehung der Charta die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten keineswegs verändert wird. Über diesen Punkt herrschte bereits innerhalb des vorherigen Konvents Einstimmigkeit; er findet derzeit seinen Niederschlag in Artikel 51 Absatz 2 der Charta. Die Tatsache, dass bestimmte Rechte im Rahmen der Charta Bereiche betreffen, in denen die Union über geringe oder gar keine Handlungsbefugnis verfügt, steht dazu nicht im Widerspruch, da die Union, auch wenn ihre *Zuständigkeiten* beschränkt sind, in jedem Bereich ihres Handelns alle Grundrechte *einhalten* und deshalb indirekte Beeinträchtigungen auch solcher Grundrechte, bei denen sie über keine gesetzgeberischen Zuständigkeiten verfügt, verhindern muss.

Um diesen Punkt selbst im Hinblick auf eine Charta, die Teil eines Verfassungsvertrags wäre, eindeutig festzulegen, empfiehlt die Gruppe, die in der Anlage wiedergegebenen redaktionellen Anpassungen von Artikel 51 Absätze 1 und 2. Die Gruppe erachtet es ferner als sinnvoll, in Artikel 51 Absatz 2 im Lichte der bestehenden Rechtsprechung ausdrücklich zu bestätigen, dass der Schutz der Grundrechte durch die Gesetzgebung der Union sich nicht so auswirken darf, dass der Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrags über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausgedehnt wird.¹

Die Gruppe erinnert hier ferner daran, dass bei der Ausarbeitung der Charta das Subsidiaritätsprinzip gebührend berücksichtigt wurde, wie aus ihrer Präambel, aus Artikel 51 Absatz 1 und aus den Charta-Artikeln, die sich auf einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten beziehen, hervorgeht; die Gruppe erachtet es als angemessen, in die "Allgemeinen Bestimmungen" der Charta eine Klausel aufzunehmen (siehe Artikel 52 Absatz 6 der Anlage), in der auf diese Bezugnahmen verwiesen wird. Ebenso steht es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, dass der Anwendungsbereich der Charta gemäß Artikel 51 Absatz 1 auf die Organe und Einrichtungen der Union beschränkt ist und sie auf die Mitgliedstaaten *nur dann* Anwendung findet, wenn diese Unionsrecht umsetzen.²

¹ Siehe Urteil des Gerichtshofs C-249/96 Grant, 1998 Slg. I-621, Randnummer 45.

² Es ist zu beachten, dass im Falle einer Einbeziehung der Charta in den Vertrag die derzeitige Formulierung von Artikel 46 Buchstabe d EUV mit der derzeitigen Rechtsprechung sowie Artikel 51 der Charta über die (eingeschränkte) Anwendung der Grundrechte auf Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden müsste.

3. Volle Kompatibilität der im EG-Vertrag verankerten Grundrechte mit den Charta-Artikeln, in denen sie neu formuliert werden

Was den besonderen Fall der Grundrechte betrifft, die bereits ausdrücklich im EG-Vertrag verankert sind und in der Charta lediglich "neu formuliert" werden (insbesondere die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ableiten)¹, so bestand schon beim vorherigen Konvent Einmütigkeit über den Grundsatz, dass die Charta die im EG-Vertrag festgelegte Rechtslage nicht berühren sollte; dies kommt derzeit im "Verweis" in Artikel 52 Absatz 2 der Charta zum Ausdruck.²

Die Gruppe bekräftigte diesen Punkt nochmals und war einvernehmlich der Auffassung, dass hinsichtlich dieser Rechte ein juristisch unanfechtbarer Verweis, wie er derzeit in Artikel 52 Absatz 2 der Charta enthalten ist, erforderlich ist, um für vollständige Kompatibilität zwischen den Erklärungen der Rechte in der Charta und den ausführlicheren Vorschriften, die sich derzeit im EG-Vertrag finden, zu sorgen. Die Gruppe betont, dass die Klausel in Artikel 52 Absatz 2 logischerweise geringfügig redaktionell angepasst werden muss, wenn die Charta Teil des Verfassungsvertrags werden sollte, damit deutlich wird, dass der Verweis sich auf *andere Teile* des Vertragsrechts bezieht, in denen die Bedingungen und Beschränkungen der Ausübung dieser Rechte festgelegt werden. Wie diese redaktionelle Anpassung, mit der dem Grundsatz der Kompatibilität Rechnung getragen werden soll, genau aussehen wird, kann derzeit noch nicht festgelegt werden, da sie von der genauen Gesamtstruktur des Vertrags abhängt.

Die Gruppe ist darüber hinaus der Ansicht, dass eine "Duplizierung" der genannten Rechte in der Charta und in anderen Teilen des Vertragsrechts aus rechtlichen Gründen bis zu einem gewissen Grad unvermeidbar sein könnte und keine negativen Auswirkungen haben wird, da – wie vorgeschlagen – die Kompatibilität durch einen "Verweis" sichergestellt wird.

Sollte die Einbeziehung durch die Aufnahme des Chartawortlauts in den ersten Teil des Verfassungsvertrags erfolgen, wie es von der großen Mehrheit der Gruppe befürwortet wird, dann müssten nach Ansicht der Gruppe in diesem Vertrag die Charta-Artikel über die Bürgerrechte und die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Bürgerschaft, denen konstitutionelle Bedeutung zukommt, in geeigneter Weise miteinander verknüpft werden; dies sollte als technischer Vorgang betrachtet werden, der keine politischen Probleme aufwerfen dürfte.

¹ Eine Liste dieser Rechte ist in WD Nr. 9 des Vorsitzenden, Seite 3, Fußnote 2 wiedergegeben.

² Siehe auch die "Erläuterungen" (Dok. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 vom 11. Oktober 2000; hierzu ausführlicher nachstehend Abschnitt A III 3) zu Artikel 52 Absatz 2: "Mit der Charta wird die Regelung hinsichtlich der durch die Verträge gewährten Rechte nicht geändert."

4. Entsprechungen zwischen den Charta-Rechten und den durch die EMRK garantierten Rechten

Die Gruppe betont und bekräftigt die zentrale Bedeutung von Artikel 52 Absatz 3 der Charta über die Charta-Rechte, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen; sie erinnert daran, dass diese Klausel ein wesentliches Element des Gesamtkonsenses des vorherigen Konvents gewesen ist.¹ Auf der Grundlage der "Erläuterungen" zur Charta² bekräftigt die Gruppe das von all ihren Mitgliedern geteilte Verständnis der Bedeutung dieser Bestimmung: die Rechte der Charta, die EMRK-Rechten entsprechen, haben die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wurden; dazu gehören insbesondere die ausführlichen Bestimmungen in der EMRK, die Einschränkungen dieser Rechte zulassen. Im zweiten Satz von Artikel 52 Absatz 3 der Charta wird präzisiert, dass durch diesen Artikel ein bereits bestehender oder künftig zu erreichender umfassenderer Schutz i) in den Rechtsvorschriften der Union und ii) in denjenigen Charta-Artikeln, die zwar auf der EMRK beruhen, aber über sie hinausgehen, weil der Besitzstand des Unionsrechts bereits ein höheres Maß an Schutz erreicht hat (z. B. Artikel 47 über wirksamen Rechtsschutz oder Artikel 50 über das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal bestraft zu werden), nicht ausgeschlossen wird. Die in der Charta garantierten Rechte spiegeln somit die im geltenden Unionsrecht vorhandenen höheren Schutzniveaus wider.

5. Eine Auslegung im Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen

Die Gruppe betont, dass die Charta tief in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verwurzelt ist, die in der Arbeit des vorherigen Konvents in beeindruckender Weise miteinander verknüpft worden sind. Die umfassende in Artikel 6 Absatz 2 EUV bekräftigte Rechtsprechung des Gerichtshofs in Bezug auf die von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen abgeleiteten Grundrechte stellt eine bedeutende Quelle für zahlreiche der in der Charta anerkannten Rechte dar. Um die Bedeutung dieser Wurzeln hervorzuheben und im Interesse einer reibungslosen Einbeziehung der Charta als rechtsverbindliches Dokument, schlägt die überwiegende Mehrheit der Gruppe vor, eine Auslegungsregel in die Allgemeinen Bestimmungen (siehe Artikel 52 Absatz 4 in der Anlage) aufzunehmen. Zwei Mitglieder der Gruppe haben Vorbehalte gegen diesen Vorschlag eingelegt. Die Regel beruht auf dem Wortlaut des derzeitigen Artikels 6 Absatz 2 EUV und trägt dem Ansatz des Gerichtshofs hinsichtlich der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen, wie er von Richter Skouris in der Anhörung vom 17. September dargelegt wurde, gebührend Rechnung. Anstatt einem starren Ansatz eines "kleinsten gemeinsamen Nenners" zu folgen, sind die Charta-Rechte dieser Regel zufolge so auszulegen, dass sie ein hohes Maß an Schutz bieten, das den Rechtsvorschriften der Union angemessen ist und mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen im Einklang steht.

¹ Vgl. die übereinstimmenden Aussagen von Richter Fischbach vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und Richter Skouris vom Europäischen Gerichtshof zu Artikel 52 Absatz 3 der Charta in der Anhörung vom 17. September, Dok. CONV 295/02.

² Zu den "Erläuterungen" siehe im Einzelnen nachstehend Abschnitt A III 3.

6. Die Unterscheidung zwischen "Rechten" und "Grundsätzen" in der Charta

Die Gruppe betont die Bedeutung der Unterscheidung zwischen "Rechten" und "Grundsätzen", die ein wichtiges Element des vom vorherigen Konvent erzielten Konsenses war, wie bereits in der Präambel und in Artikel 51 Absatz 1 der Charta zum Ausdruck kam. Um diese Unterscheidung zu bekräftigen und gleichzeitig größere Rechtssicherheit im Hinblick auf eine rechtsverbindliche Charta mit Verfassungsrang zu schaffen, schlägt die überwiegende Mehrheit der Gruppe eine zusätzliche allgemeine Bestimmung vor (siehe Artikel 51 Absatz 5 in der Anlage), aus der hervorgeht, wie das Konzept der "Grundsätze" zu verstehen ist, das im Mittelpunkt der Arbeit des vorherigen Konvents stand und bei den Beratungen der Gruppe von Mitgliedern jenes Konvents in Erinnerung gerufen wurde. Zwei Mitglieder der Gruppe haben Vorbehalte gegen diesen Vorschlag eingelegt. Nach diesem Verständnis unterscheiden sich Grundsätze von subjektiven Rechten insofern, als sie "eingehalten" (Artikel 51 Absatz 1) werden und durch Rechtsakte oder Durchführungsvorschriften umgesetzt werden müssen; sie erhalten demzufolge Bedeutung für die Gerichte, wenn solche Rechtsakte ausgelegt oder überprüft werden. Dies steht sowohl mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs¹ als auch mit dem Ansatz der Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten im Bereich der "Grundsätze", insbesondere im Bereich der Sozialgesetzgebung, in Einklang.

Mit der vorgeschlagenen Klausel bestätigt die Gruppe darüber hinaus die vom vorherigen Konvent eingeschlagene Linie, den Charakter ("Recht" oder "Grundsatz") einzelner Charta-Artikel so klar wie möglich in der Formulierung der jeweiligen Artikel zum Ausdruck zu bringen, und es unter Beachtung der wertvollen Leitlinien in den "Erläuterungen des Präsidiums", die um die Erläuterungen dieser Arbeitsgruppe ergänzt werden (siehe Abschnitt III Nummer 3), der künftigen Rechtsprechung zu überlassen, die genaue Zuordnung der Artikel zu den beiden Kategorien vorzunehmen.

¹ Vgl. insbesondere die jüngste Rechtsprechung über das "Vorsorgeprinzip" in Artikel 174 Absatz 2 EGV: Urteil des Gerichts erster Instanz vom 11. September 2002, T-13/99 Pfizer gegen Rat, in dem häufig auf die frühere Rechtsprechung verwiesen wird, sowie eine Reihe von Urteilen zu Artikel 33 (ex-39) über die Grundsätze des Agrarrechts (z. B. Urteil des Gerichtshofs C-265/85, Van den Berg, 1987 Slg. 1155, Prüfung des Grundsatzes der Marktstabilisierung und der berechtigten Erwartungen; weitere Referenzen siehe Kommentar Mégret, Band 3, S. 80 ff).

III. Empfehlungen zu weiteren Fragen, die sich im Zusammenhang mit einer eventuellen Einbeziehung stellen

1. Präambel der Charta

Die Präambel der Charta stellt nach Ansicht der Gruppe ein entscheidendes Element des allgemeinen Konsenses dar, der beim vorherigen Konvent über die Charta erzielt wurde. Die Gruppe empfiehlt daher, dieses Element auf alle Fälle im künftigen Rahmen eines Verfassungsvertrags beizubehalten. Die Gruppe erinnert auch daran, dass die Präambel der Charta Aussagen über das grundlegende Wesen der Union enthält, die weit über den Bereich der Grundrechte hinausgehen. Wie im Falle der gesamten Charta wird auch die konkrete Form der von der Gruppe empfohlenen "Einbeziehung der Präambel der Charta" in das Vertragswerk von der Gesamtstruktur des Vertrags abhängen, die vom Plenum festzulegen ist. Sollten also die Charta-Artikel direkt in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden, so sollte die Präambel der Charta als Präambel des Verfassungsvertrags verwendet werden. Wird die Charta hingegen als eigener Teil in den Verfassungsvertrag einbezogen oder stellt sie einen eigenen verbindlichen Rechtstext (z. B. in Form eines Protokolls) innerhalb des Verfassungsgefüges der Union dar, so könnte die Präambel der Charta unverändert mit dem übrigen Text der Charta verbunden bleiben; dies würde den Konvent natürlich nicht daran hindern, die Bestandteile der Charta-Präambel, die von allgemeiner Bedeutung sind, für die Abfassung der neuen Vertragspräambel heranzuziehen.

2. Beibehaltung des Verweises auf externe Quellen (wie derzeit in Artikel 6 Absatz 2 EUV)

Die Gruppe erörterte die Frage, ob im Falle einer Einbeziehung der Charta der Verfassungsvertrag auch - wie derzeit der EUV in Artikel 6 Absatz 2 - einen Verweis auf die beiden externen Quellen enthalten sollte, an die sich die Grundrechte anlehnen, d. h. die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Es wurden triftige Argumente sowohl dafür als auch dagegen vorgebracht.

Nach Ansicht einiger Mitglieder der Gruppe wäre die Beibehaltung eines derartigen Verweises überflüssig und würde rechtliche Verwirrung schaffen, da die Charta bereits Rechte enthält, die sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ableiten, und weil sie auf diese Quellen verweist. Andere Mitglieder vertraten hingegen die Ansicht, dass ein derartiger Verweis im Verfassungsvertrag dazu dienen könnte, den durch die Charta gegebenen Schutz zu ergänzen und zu verdeutlichen, dass künftige Entwicklungen der EMRK und der Menschenrechtsgesetzgebung der Mitgliedstaaten in das Unionsrecht einfließen können.

Die Gruppe erkennt auf alle Fälle an, dass diese Frage eng mit der Wahl der Form der Einbeziehung zusammenhängt, die der Konvent vorzunehmen haben wird. Die Gruppe gibt zu dieser Frage daher keine eindeutige Empfehlung ab; sie beschränkt sich darauf festzustellen, dass ein derartiger Verweis- sofern er entsprechend formuliert ist ¹ - nicht deshalb ausgeschlossen ist, weil die Charta rechtsverbindlich werden könnte, und bittet das Plenum um Prüfung dieser Frage.

3. Die Bedeutung der "Erläuterungen"

Die Gruppe weist auf die Bedeutung der "Erläuterungen" hin, die auf Veranlassung des Präsidiums des vorherigen Konvents ² als *ein* wichtiges Interpretationswerkzeug ausgearbeitet worden sind, um ein korrektes Verständnis der Charta zu gewährleisten. ³ Sie erkennt an, dass diese Erläuterungen derzeit für Angehörige von Rechtsberufen nicht hinreichend zugänglich sind. Sollte der Konvent die von der Gruppe vorgeschlagenen redaktionellen Anpassungen übernehmen, so sollten die im vorliegenden Bericht enthaltenen zugehörigen Erläuterungen den ursprünglichen Erläuterungen hinzugefügt werden. Nach einer eventuellen Einbeziehung der Charta sollte dann in geeigneter Weise auf die Erläuterungen aufmerksam gemacht werden, die zwar – wie es im Text dieser Erläuterungen heißt – keinen rechtlichen Wert haben, aber dazu dienen sollen, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen. Insbesondere wäre es wichtig, sie einem größeren Publikum zugänglich zu machen.

4. Verfahren für die künftige Änderung der Charta

Als Folge einer eventuellen Einbeziehung der Charta in den Rahmen des Verfassungsvertrags wird sich die Frage stellen, nach welchem Verfahren die Charta künftig geändert werden kann. Die Gruppe hat jedoch die Auffassung vertreten, dass diese Frage über ihr Mandat hinausgeht, da sie vom Plenum als Teil der allgemeinen Frage zu prüfen ist, nach welchem bzw. welchen Verfahren die einzelnen Bausteine des künftigen Vertragswerks zu ändern sind.

¹ Siehe Dok. CONV 116/02, S. 9.

² Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 vom 11. Oktober 2000.

³ Die Gruppe weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der vorherige Konvent – ebenso wie dieser Konvent – in einer für die Öffentlichkeit zugänglichen Form beraten hat und dass seine Sitzungsprotokolle und Arbeitsdokumente veröffentlicht sind. Sie können auf der Website <http://ue.eu.int/df> eingesehen werden.

B. Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention

I. Allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie schon im Zusammenhang mit der Charta hebt die Gruppe zunächst hervor, dass gemäß ihrem Mandat die politische Entscheidung darüber, ob ein Beitritt der Union (d. h. der neuen einheitlichen Rechtspersönlichkeit, wie sie sich aus den Beratungen der Gruppe III ergibt) zur EMRK empfohlen werden sollte, auf der Plenartagung des Konvents gefasst werden muss. Aufgabe der Gruppe war es, durch die Prüfung einer Reihe von Einzelfragen im Zusammenhang mit den Modalitäten und Auswirkungen eines etwaigen Beitritts, eine solche Entscheidung vorzubereiten.

Die Gruppe unterstreicht ferner, dass der Konvent lediglich darüber zu befinden hat, ob in den neuen Vertrag eine verfassungsmäßige Bestimmung aufzunehmen ist, nach der die Union der EMRK beitreten *kann*. Danach ist es jedoch Sache der Unionsorgane, insbesondere des Rates, einstimmig die Aufnahme von Verhandlungen über einen Beitrittsvertrag zu beschließen und einen konkreten Rahmen für diese Verhandlungen vorzugeben; während solcher Verhandlungen werden dann einige technische Fragen im Zusammenhang mit den konkreten Modalitäten des Beitritts zu klären sein, die von der Gruppe gebührend berücksichtigt wurden¹. Ebenso sollte die Entscheidung über den geeigneten Zeitpunkt für einen Beitritt der Union zur EMRK und zu ihren verschiedenen Zusatzprotokollen dem Rat überlassen bleiben. Alle diese Fragen sind nicht von verfassungsrechtlicher Bedeutung und sollten daher nicht vom Konvent entschieden werden.

Unbeschadet der politischen Entscheidung des Plenums unterstützen alle Mitglieder der Gruppe auf der Grundlage der nachstehenden Argumente und Schlussfolgerungen, einschließlich zu bestimmten Schutzklauseln, entweder nachdrücklich die Einführung einer verfassungsmäßigen Bestimmung, nach der die Union der EMRK beitreten kann, oder sind zumindest bereit, eine solche Bestimmung wohlwollend zu prüfen.

Nach Auffassung der Gruppe sprechen insbesondere die folgenden politischen und rechtlichen Argumente für einen Beitritt der Union zur EMRK:

- In ihrer Charta hat die Union ihre eigenen Werte bekräftigt; ihr Beitritt zur EMRK wäre daher ein deutliches politisches Zeichen für die Kohärenz zwischen der Union und dem "größeren Europa", wie es im Europarat und seinem gesamteuropäischen Menschenrechtssystem zum Ausdruck kommt.

¹ Siehe insbesondere WD Nr. 8 betreffend eine Studie über die technischen und rechtlichen Fragen eines etwaigen Beitritts zur EMRK, die im Rahmen des Europarates erstellt wurde.

- Durch einen Beitritt zur EMRK würde den Bürgern in Bezug auf Handlungen der Union ein ähnlicher Schutz garantiert, wie sie ihn bereits jetzt in Bezug auf die Handlungen aller Mitgliedstaaten genießen. Dies ist eine Frage der Glaubwürdigkeit, denn die Mitgliedstaaten haben wichtige Zuständigkeiten an die Union abgetreten; zudem war der Beitritt zur EMRK zur Bedingung für die Aufnahme neuer Staaten in die Union gemacht worden.
- Der Beitritt wäre ein ideales Mittel, um eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe in Menschenrechtsfragen zu gewährleisten; aus Sicht einiger Mitglieder ist dieses Argument umso überzeugender, als die Charta eventuell in die Verträge einbezogen wird. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass die Tatsache, dass die Union derzeit nicht an der Straßburger Gerichtsbarkeit beteiligt ist, in den Fällen problematisch ist, in denen der Gerichtshof in Straßburg indirekt über Rechtsakte der Union zu befinden hat, ohne dass letztere sich selbst verteidigen kann oder durch einen Richter innerhalb des Gerichtshofs vertreten ist, der über die erforderliche Sachkenntnis im Unionsrecht verfügt.

Die Gruppe hat sich eingehend mit den möglichen Auswirkungen eines Beitritts zur EMRK auf den Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts (bzw. Unionsrechts), insbesondere auf die Stellung und die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs, befasst. Bei den Beratungen in der Gruppe und bei den Anhörungen der Experten¹ hat sich gezeigt, dass der Grundsatz der Eigenständigkeit kein rechtliches Hindernis für einen Beitritt der Union zur EMRK darstellt. Auch bei einem Beitritt bliebe der Gerichtshof die alleinige oberste Instanz für Fragen, die das Unionsrecht oder die Gültigkeit von Rechtsakten der Union betreffen; der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wäre nicht als oberster Gerichtshof zu betrachten, sondern vielmehr als spezialisierter Gerichtshof, der eine externe Kontrolle über die aus dem Beitritt zur EMRK erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union ausübt. Der Gerichtshof hätte gegenüber dem Straßburger Gerichtshof die gleiche Stellung wie derzeit die einzelstaatlichen Verfassungsgerichte oder obersten Gerichte.

Die Gruppe hebt hervor, dass die Aufnahme der Charta in die Verträge und der Beitritt der Union zur EMRK nicht als *Alternativen* betrachtet werden sollten, sondern als komplementäre Maßnahmen, mit denen gewährleistet wird, dass die Union die Grundrechte uneingeschränkt achtet. Die Tatsache, dass es die Charta gibt, spricht keineswegs gegen eine Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Straßburger Gerichtshofs auf die Rechtsakte der Union; umgekehrt verliert der Grundrechtekatalog der Union durch den Beitritt zur EMRK nicht an Bedeutung. Mit beiden Maßnahmen würde dieselbe Rechtslage herbeigeführt wie in den Mitgliedstaaten, die den Schutz der Grundrechte in ihren Verfassungen verankert und sich gleichzeitig in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte der zusätzlichen externen Kontrolle des Straßburger Gerichtshofs unterworfen haben.

¹ Vgl. die übereinstimmenden Äußerungen der Richter Skouris (WD Nr. 19) und Fischbach (CONV 295/02) sowie der Herren Schoo, Piris und Petite (WD Nr. 13).

Infolgedessen empfiehlt die Gruppe (vorbehaltlich der oben genannten politischen Einigung und den nachstehenden Sicherheitsklauseln), eine Rechtsgrundlage an geeigneter Stelle in den Verfassungsvertrag einzufügen, nach der die Union befugt wäre, der EMRK beizutreten. Diese Rechtsgrundlage könnte relativ schlicht formuliert werden ¹. In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Bedeutung eines etwaigen Beitritts sollte darin allerdings festgelegt werden, dass für die Unterzeichnung und den Abschluss des Beitrittsvertrags ein einstimmiger Beschluss des Rates und die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist; im Übrigen würden die üblichen Verfahren für internationale Abkommen zur Anwendung gelangen.

II. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu spezifischen Fragen im Zusammenhang mit einem etwaigen Beitritt der Union zur EMRK

1. Durch den Beitritt zur EMRK wird die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht verändert

Nach übereinstimmender Auffassung der Gruppe ist es von zentraler Bedeutung, dass sich durch den Beitritt der Union zur EMRK – wie auch durch die Aufnahme der Charta in die Verträge – die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten keineswegs ändert. Nach einhelliger Meinung der Gruppe würde sich die rechtliche Wirkung des Beitritts der Union zur EMRK auf die Bereiche beschränken, für welche die Union zuständig ist; der Beitritt würde keine Ausweitung der Befugnisse der Union zur Folge haben, geschweige denn eine generelle Zuständigkeit der Union für die Grundrechte ². Infolgedessen würde sich für die Union nur insoweit die "positive" Verpflichtung ergeben, Maßnahmen zur Einhaltung der EMRK zu ergreifen, als ihr im Vertrag Befugnisse für derartige Maßnahmen übertragen werden.

Die Gruppe empfiehlt, durch bestimmte Vorkehrungen unmissverständlich deutlich zu machen, dass die Verteilung der Zuständigkeiten durch den Beitritt der Union zur EMRK nicht berührt wird. Zum einen könnte eine entsprechende Bestimmung gegebenenfalls in die Rechtsgrundlage aufgenommen werden, mit der die Union zum Beitritt ermächtigt wird. Zweitens könnte beim Beitritt in einer Bestimmung des Beitrittsvertrags und/oder in einer Zusatzklärung der Union auf die begrenzte Zuständigkeit der Union im Bereich der Grundrechte hingewiesen werden.

¹ Sie könnte beispielsweise besagen, dass die Union befugt ist, der EMRK beizutreten. Zu einer möglichen Zusatzklausel, in der klar gestellt wird, dass die Verteilung der Zuständigkeiten unberührt bleibt, siehe Abschnitt II Nummer 1.

² Die vorliegenden Arbeiten zur Vorbereitung des Beitritts gehen ebenfalls von dieser Prämisse aus (s. Studie des Europarats, WD Nr. 8 Nummer 26), die auch von den Richtern Skouris und Fischbach (WD Nr. 19; CONV 295/02) und von Herrn Petite (WD Nr. 13) bei den entsprechenden Anhörungen bestätigt wurde.

Drittens könnte ein Mechanismus vorgesehen werden, der es ermöglicht, dass die Union mit einem Mitgliedstaat gemeinsam als "Mitbeklagter" vor dem Straßburger Gerichtshof auftritt; dies würde gewährleisten, dass der Gerichtshof in seinem Urteil nicht zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten Stellung zu nehmen braucht ¹.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass der Beitritt der Union zur EMRK nicht bedeuten würde, dass die Union Mitglied des Europarats wird, und auch nicht, dass sie allgemein als politischer Akteur in Straßburg in Erscheinung tritt. Vielmehr würden die Union und ihr Recht lediglich (für den begrenzten Bereich ihrer Zuständigkeiten) dem in der EMRK festgelegten spezifischen System für die gerichtliche Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte unterstehen. Im Wesentlichen (und ohne den in den Beitrittsverhandlungen festzulegenden Details vorgreifen zu wollen) würde es am Straßburger Gerichtshof einen Richter geben, der "für die" ("à titre de") Union ernannt wird und der im Gerichtshof spezifischen Sachverstand im Unionsrecht einbringt. Darüber hinaus gäbe es einen Vertreter der Union im Ministerkomitee, und zwar immer dann, wenn dieses seine besondere Aufgabe erfüllt, die Vollstreckung der Urteile gemäß Artikel 46 EMRK zu überwachen (wodurch insbesondere sicher gestellt würde, dass das Komitee über Fragen des Unionsrechts, wie etwa die Verteilung der Zuständigkeiten, ausreichend unterrichtet ist); die Union würde hingegen keinen Vertreter entsenden, wenn das Komitee seinen allgemeinen Aufgaben nachkommt, die nicht die EMRK betreffen ².

2. Der Beitritt der Union berührt nicht die Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten zur EMRK

Die Gruppe legt Wert auf die wichtige grundsätzliche Feststellung, dass der Beitritt der Union zur EMRK nicht den Standpunkt berührt, den die Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK eingenommen haben, wie er insbesondere in ihren jeweiligen Beschlüssen zur Ratifizierung bestimmter Zusatzprotokolle, in den Vorbehalten, die sie zur Ratifizierung der EMRK oder der Zusatzprotokolle eingelegt haben, sowie in ihrem Recht, spezielle Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen, zum Ausdruck kommt. Die Gruppe hebt hervor, dass diesem Sachverhalt aus den folgenden Gründen uneingeschränkt Rechnung getragen werden kann:

- Wie oben ausgeführt, muss der Konvent nun erörtern, ob eine Rechtsgrundlage in den Vertrag aufgenommen werden sollte, die die Union ermächtigt, der EMRK beizutreten. Wenn eine solche Rechtsgrundlage aufgenommen würde, wäre es Sache des Rates, einstimmig zu entscheiden, welchen Zusatzprotokollen die Union beitrifft, wann sie dies tut und welche Vorbehalte zur EMRK die Union *in ihrem eigenen Namen* einlegt.

¹ Siehe die diesbezüglichen Erläuterungen von Richter Fischbach in der Kurzniederschrift CONV 295/02, S. 5; der Mechanismus wird auch in der Studie des Europarats (Arbeitsdokument Nr. 8, Nummern 57 – 62) ausführlich behandelt.

² Diese Feststellung gilt unbeschadet der derzeit bestehenden Vereinbarung über die Teilnahme der Gemeinschaft – ohne Stimmrecht – an den Tagungen des Ministerkomitees, s. WD Nr. 8, Nummer 34.

- Die Vorbehalte der einzelnen *Mitgliedstaaten* zur EMRK und zu den Zusatzprotokollen sowie ihr Recht, spezielle Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen (Artikel 15 EMRK) blieben bei einem Beitritt der Union unberührt, da sie die jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften betreffen, während der Beitritt der Union nur insoweit rechtliche Konsequenzen hätte, als das Unionsrecht betroffen ist.

III. Schlussfolgerungen zu den Mechanismen, die als Alternative zum Beitritt zur EMRK vorgeschlagen wurden

Als Alternative zum Beitritt der Union zur EMRK wurden wiederholt einige Mechanismen vorgeschlagen (z. B. ein besonderes Verweisungs- oder Konsultationsverfahren zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und dem Straßburger Gerichtshof, bei dem in bestimmten Fällen der Straßburger Gerichtshof in Verfahren gegen die Organe angerufen werden kann, ohne dass die Union beiträgt, oder ein gemeinsames Gremium/eine gemeinsame Kammer, der Richter beider europäischen Gerichtshöfe angehören), die jedoch aus Sicht der Gruppe in Anbetracht der diesbezüglichen Ausführungen¹ der Experten nicht zu empfehlen sind.

C. Zugang zum Gerichtshof

Die Gruppe hat erörtert, welche Rechtsmittel dem Einzelnen, insbesondere mit Blick auf das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, in der Union derzeit zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang hat die Gruppe den Vorschlag geprüft, beim Gerichtshof ein spezielles Verfahren für den Schutz der Grundrechte einzuführen. Die Gruppe empfiehlt dieses Verfahren allerdings nicht dem Konvent, da die Mehrheit ihrer Mitglieder Vorbehalte dagegen geäußert hat. Sie unterstreicht jedoch, dass es große Vorteile für die Bürger mit sich bringen würde, wenn die Charta gegebenenfalls in den Verfassungsvertrag einbezogen würde, da ihnen dann das bestehende Rechtsmittelsystem der Union zur Verfügung stünde.

Die Gruppe möchte das Plenum des Konvents jedoch noch auf ein anderes Problem aufmerksam machen, nämlich auf die Frage, ob die Bedingungen für den direkten Zugang von Einzelpersonen zum Gerichtshof (Artikel 230 Absatz 4 EGV) im Interesse eines wirksamen Rechtsschutzes überarbeitet werden müssen. Diesbezüglich hat sich bei den Beratungen der Gruppe gezeigt, dass es

¹ Siehe Anhörung von Herrn Schoo, Herrn Piris und Herrn Petite vom 23. Juli 2002 (Arbeitsdokument 13, S. 14, 32 Nr. 2 und 50 – 51) sowie Anhörung von Richter Fischbach, vom 17. September 2002 (Dok. CONV 295/02).

angesichts der geltenden Bedingung der "direkten und individuellen Betroffenheit" gemäß Artikel 230 Absatz 4 EGV und ihrer Auslegung in der ständigen Rechtsprechung gewisse Lücken beim Rechtsschutz geben kann, und zwar im speziellen Fall der Gemeinschaftsverordnungen mit unmittelbarer Wirkung ("self-executing"), in denen Einschränkungen vorgeschrieben werden, die direkt auf Einzelpersonen anwendbar sind. Wie sich bei den Beratungen gezeigt hat, sind sich die Mitglieder der Gruppe jedoch weitgehend einig, dass das geltende Gesamtsystem von Rechtsbehelfen und die daraus resultierende "Arbeitsteilung" zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und den einzelstaatlichen Gerichten bei einer etwaigen Überarbeitung von Artikel 230 Absatz 4 EGV nicht grundlegend geändert werden sollte. Einige Mitglieder der Gruppe verwiesen auf die Möglichkeit, in den Vertrag eine Bestimmung aufzunehmen, nach der die Mitgliedstaaten – im Einklang mit der aktuellen Rechtsprechung¹ – verpflichtet wären, zum Schutz der Rechte, die sich aus den Rechtsvorschriften der Union ergeben, wirksame Rechtsbehelfe vorzusehen.

Die Frage, ob Artikel 230 Absatz 4 EGV überarbeitet werden sollte, ist zwar zweifellos in Verbindung mit den Grundrechten zu sehen, doch geht es dabei um mehr als um den Schutz dieser Rechte – einen Rechtsschutz muss es nämlich für *alle* subjektiven Rechte geben; zudem stellt sich diese Frage recht unabhängig von den konkreten Fragen, ob die Charta in den Vertrag aufgenommen werden und ob die Union zur EMRK beitreten sollte. Nach Auffassung der Gruppe sind diese Frage und ihre verfassungsrechtlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit anderen Aspekten, wie den Grenzen der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich Justiz und Inneres² oder der gerichtlichen Überwachung des Grundsatzes der Subsidiarität zu prüfen. Die Gruppe verzichtet daher auf konkrete Empfehlungen und schlägt vor, dass der Konvent die Frage, ob Artikel 230 Absatz 4 EGV überarbeitet werden soll, sowie die wertvollen Beiträge, die hierzu vorgelegt worden sind³, im geeigneten Rahmen weiter prüft.

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2002, Rechtssache C-50/00 P, UPA, Randnummern 41 und 42. Im Übrigen hat der Gerichtshof in diesem Urteil darauf hingewiesen, dass man sich durchaus ein anderes System der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von allgemein anwendbaren Gemeinschaftsmaßnahmen als das im Vertrag vorgesehene System vorstellen kann, dass es aber Sache der Mitgliedstaaten ist, das derzeit geltende System bei Bedarf gemäß Artikel 48 EUV zu reformieren.

² In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Experten in ihren Ausführungen vor der Gruppe im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte Bedenken dagegen geäußert haben, dass – wie derzeit in Artikel 68 EGV und Artikel 35 EUV – für den Bereich Justiz und Inneres, in dem die Grundrechte eine so wichtige Rolle spielen, derartige Beschränkungen festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Grenzen der gerichtlichen Kontrolle von Einrichtungen der Union wie Europol eingegangen; siehe Anhörung von Richter Skouris (WD Nr. 19) und von Herrn Schoo vom 23. Juli 2002 (WD Nr. 13) sowie WD Nr. 20 von Herrn Ben Fayot zum Vermerk des Generalanwalts Francis Jacobs.

³ Zu den gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfen in umfassender Weise siehe Dok. CONV 221/02 CONTRIBUT 76 von Herrn Söderman; speziell zu Art. 230 s. CONV 45/02 CONTRIBUT 25 von Herrn Hannes Farnleitner, WD Nr. 17 von Herrn Jürgen Meyer, WD Nr. 20 von Herrn Ben Fayot zum Vermerk des Generalanwalts Francis Jacobs, die Anhörungen von Richter Skouris (WD Nr. 19) und Herrn Schoo (WD Nr. 13); eine Zusammenfassung der Beratungen und ein Überblick über die Optionen ist in WD Nr. 21 des Vorsitzenden enthalten.

*Vorschläge der Gruppe für redaktionelle Anpassungen der horizontalen Artikel der Charta*¹

Artikel 51 Absatz 1:

"Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten **und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten der Union, die dieser in den anderen Teilen [dieses Vertrags/des Verfassungsvertrags] übertragen werden.**"

Artikel 51 Absatz 2:

Diese Charta **dehnt den Geltungsbereich des Rechts der Union nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und sie** begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für [die Gemeinschaft und für] die Union, noch ändert sie die **in den anderen [Kapiteln/Teilen] [dieses Vertrags/des Verfassungsvertrags]** festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben."

Ergänzung zu Artikel 52:

"52 (4) Soweit in diesem Kapitel Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden diese im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt."

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

"52 (6) Den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ist , wie es in dieser Charta bestimmt ist, in vollem Umfang Rechnung zu tragen."

¹ Die Formulierungen in eckigen Klammern hängen von der genauen endgültigen Struktur des Vertrags ab.