



EUROPÄISCHER KONVENT
DAS SEKRETARIAT

Brüssel, den 31. Juli 2002 (07.08)

CONV 223/02

WG II 8

VERMERK

des Sekretariats
für die Gruppe II

Betr.: **Kurzniederschrift über die Sitzung vom 23.7.2002 unter dem Vorsitz des Mitglieds der Kommission Herrn António VITORINO**

Die dritte Sitzung der Gruppe II "Charta" hat unter dem Vorsitz des Mitglieds der Kommission Herrn Antonio Vitorino am 23. Juli 2002 von 10.00 Uhr bis 12.15 Uhr und von 15.00 Uhr bis 18.00 Uhr stattgefunden.

I. Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der Charta in die Verträge

- *Die Frage der "Duplizierung" in der Charta*
- *Prüfung bestimmter technischer Anpassungen der Bestimmungen der Charta*

1. Der Vorsitzende erläuterte die Tagesordnung und wies dabei darauf hin, dass die zu erörternden Themen in Dokument CONV 116/02 dargelegt und in der Arbeitsunterlage (WD 09) eingehender behandelt seien. Sollte sich die Gruppe dafür entscheiden, dass sämtliche Artikel der Charta in einen neuen Grundlagenvertrag (Option f) aufgenommen werden, müssten demzufolge seiner Ansicht nach beim derzeitigen Beratungsstand die beiden in Arbeitsunterlage Nr. 9 beschriebenen technischen Anpassungen vorgenommen werden, die Artikel 51 Absatz 2 und Artikel 52 Absatz 2 der Charta betreffen. Mit diesen Anpassungen würden die genannten Artikel nicht geändert, sondern vom Sinn her gewahrt und in ihrer Tragweite klargestellt.

2. Zur Frage der "Duplizierung" der bereits im EG-Vertrag enthaltenen und in der Charta erneut aufgeführten Rechte brachte der Vorsitzende zwei Punkte zur Sprache, und zwar zum einen die Rechtssicherheit, die Grund für die Abfassung von Artikel 52 Absatz 2 der Charta gewesen sei und die ungeachtet der von der Gruppe gewählten Option sichergestellt werden müsse, und zum anderen die Aufmachung und die Verständlichkeit des neuen Vertrags, die insbesondere dann von Belang seien, wenn die die Unionsbürgerschaft betreffenden Artikel der Charta und des EG-Vertrags in einem neuen Grundlagenvertrag zusammengeführt würden.
3. Alle Mitglieder der Gruppe begrüßten die Arbeitsunterlage Nr. 9 des Vorsitzenden und äußerten sich insbesondere befriedigt über den Vorschlag für die Vornahme einer redaktionellen Klarstellung in Artikel 51 Absatz 2. Es bestand grundsätzlich Konsens dahin gehend, dass es durch die Einbeziehung der Charta nicht zu einer "unbeabsichtigten" Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union kommen dürfe und dass Kompetenzerweiterungen, falls der Konvent solche vorschlagen wolle, mittels eindeutiger Bestimmungen in anderen Teilen des Vertrags erfolgen müssten.
4. Damit dieses Ziel auch mit Sicherheit erreicht werden kann, ersuchten einige Mitglieder darum, dass die Gruppe ebenfalls prüft, ob nicht auch in Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 der Charta, der die Pflicht der Adressaten der Charta betrifft, "deren Anwendung [zu] (fördern)", eine Klarstellung vorgenommen werden sollte; nach Ansicht anderer Mitglieder geht aus dem derzeitigen Wortlaut dieser Bestimmung bereits klar genug hervor, dass diese Pflicht für die Union nur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gilt.
5. Hinsichtlich der "Duplizierung" der im EG-Vertrag bereits enthaltenen und in der Charta erneut aufgeführten Rechte forderten alle Mitglieder der Gruppe mit Nachdruck, dass im Interesse der Rechtssicherheit auf eine angemessene Koordinierung zu achten sei, damit bei der Einbeziehung nicht eines der derzeitigen rechtlichen Merkmale dieser Rechte, einschließlich möglicher Einschränkungen dieser Rechte, unter den Tisch falle. Allgemein wurde anerkannt, dass Artikel 52 Absatz 2 der Charta dazu dient, diese rechtliche Koordinierung grundsätzlich zu gewährleisten, aber vorerst kaum abzusehen ist, welche redaktionellen Anpassungen daran im Einzelnen gegebenenfalls vorgenommen werden müssen, da diese durch die künftige Struktur der Verträge bedingt werden.

6. In diesem Zusammenhang wurde argumentiert, dass es schwierig sei, die Charta über die Option f einzubeziehen und gleichzeitig an einem Verweis wie im derzeitigen Artikel 52 Absatz 2 festzuhalten, da die Charta mit diesem Verweis dem EG-Vertrag untergeordnet werde. Mehrere andere Mitglieder pflichteten dieser These jedoch nicht bei und schlugen vor, das Verhältnis zwischen der Charta und dem EG-Vertrag eher so zu charakterisieren, dass beide grundsätzlich miteinander "vereinbar" sein müssen oder dass (die in der Charta enthaltenen Rechte durch die Artikel des EG-Vertrags) im Prinzip "spezifiziert" oder "erläutert" werden; diesen Mitgliedern zufolge lassen sich geeignete rechtliche Lösungen, mit denen dies sichergestellt werden kann, erst dann konzipieren, wenn die künftige Struktur der Verträge feststeht.
7. Eine nach Ansicht einiger Mitglieder wesentliche Frage in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob eine Hierarchie zwischen dem neuen Grundlagenvertrag und den übrigen Bestimmungen des derzeit geltenden Primärrechts festgelegt werden soll. Der Vorsitzende wies allerdings darauf hin, dass die Idee eines Grundlagenvertrags nicht unbedingt die Festlegung einer derartigen Hierarchie voraussetze und dass die Gruppe kein Mandat besitze, um der Ausrichtung des Konvents in dieser Frage vorzugreifen.
8. Die Mitglieder der Gruppe erkannten allgemein an, dass "Doppelungen" zwischen der Charta und dem derzeit geltenden EG-Vertrag hingenommen werden sollten, da die Bestimmungen des EG-Vertrags auch beizubehaltende Rechtsgrundlagen umfassten und da eine Reihe von Rechten wie insbesondere das Recht auf Freizügigkeit oder das Niederlassungsrecht, die im EG-Vertrag sehr detailliert geregelt sind, nicht vollständig in die Charta übernommen werden konnten.
9. Mehrere Mitglieder der Gruppe merkten an, dass die Definition der Unionsbürgerschaft (Artikel 17 EG-Vertrag) sowie eine Bestimmung über die künftige Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft (Artikel 22 EG-Vertrag) in den künftigen Grundlagenvertrag aufgenommen werden sollten, wohingegen die Einzelheiten zu den Rechten der Unionsbürger im zweiten Teil des Primärrechts belassen werden könnten. Ihrer Ansicht nach wirft dieses Konzept sowie die Zusammenführung der genannten Artikel und der (gemäß Option f in den Grundlagenvertrag einbezogenen) Artikel der Charta keine politischen Probleme auf. Hinsichtlich dessen, wo die beiden vorgenannten Artikel in einem Grundlagenvertrag unterzubringen wären, wurden verschiedene Stellen vorgeschlagen: entweder in einem Vertragskapitel über die Demokratie oder das demokratische System oder in den Charta-Artikeln zur Unionsbürgerschaft.

10. Zum Schluss der Debatte ersuchte der Vorsitzende die Mitglieder der Gruppe, gegebenenfalls schriftliche Beiträge zu möglichen redaktionellen Anpassungen der horizontalen Artikel der Charta vorzulegen.

II. Anhörung von Herrn Schoo, Direktor im Juristischen Dienst des Europäischen Parlaments, Herrn Piris, Rechtsberater, Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates und von Herrn Petite, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission

11. Die einleitenden Exposés der drei Experten¹, die als Arbeitsunterlage an die Mitglieder der Gruppe verteilt werden sollen, betrafen unter anderem die folgenden Hauptthemen:
- Die Charta und die Zuständigkeiten der Union: Die drei Experten bestätigten die bestehende Unterscheidung zwischen den begrenzten Zuständigkeiten der Union einerseits und der von den Organen der Union zu beachtenden Reihe von Grundrechten andererseits. Nach Ansicht von Herrn Piris kann die in Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 der Charta derzeit enthaltene Bestimmung über die Pflicht, die Anwendung zu "fördern", zu Missverständnissen bei der Auslegung hinsichtlich der in der Charta enthaltenen Rechte führen, die Bereiche betreffen, in denen die Union über keine Legislativbefugnis verfügt. Herr Piris empfahl daher, in Artikel 51 der Charta bestimmte minimale technische Änderungen vorzunehmen, um jede Unklarheit hinsichtlich des Grundsatzes zu beseitigen, dass die Zuständigkeiten der Union durch die Charta nicht erweitert werden. Die Herren Schoo und Petite vertraten die Auffassung, dass dieser Grundsatz aus dem derzeitigen Artikel 51 bereits klar genug hervorgehe, aber in Artikel 51 Absatz 2 der Charta eine technische Anpassung vorgenommen werden müsse, falls die Charta gemäß Option "f" einbezogen werde. Herr Petite erklärte, dass die Kommission in der Praxis bereits dafür Sorge, dass die Charta nicht zur Rechtfertigung von Zuständigkeiten der Union benutzt werde.
 - Die Charta und der EG-Vertrag: Nach Ansicht von Herrn Piris ist der Umstand, dass die bereits im EG-Vertrag verankerten Rechte in den Charta-Artikeln erneut aufgeführt werden, aber die im Vertrag vorgesehenen Bedingungen und Grenzen dieser Rechte dabei nicht ausdrücklich mit übernommen wurden, einem vollen Verständnis dieser Rechte durch die Bürger abträglich. Er empfahl daher, in die Charta-Artikel entweder die im derzeit geltenden EG-Vertrag enthaltenen Bedingungen und Grenzen zu übernehmen oder Verweise auf die einschlägigen Artikel des EG-Vertrags in die Charta-Artikel aufzunehmen.

¹ Herr Piris teilte mit, dass er sich nur im eigenen Namen äußere.

Herr Petite hob hervor, dass der frühere Konvent die Wahl zwischen zwei nur formal verschiedenen Möglichkeiten hatte: entweder Anführung der für diese Rechte geltenden Einschränkungen in den einzelnen Artikeln oder einmaliger Verweis - in Artikel 52 Absatz 2 der Charta - auf die im Vertrag vorgesehenen Bedingungen und Grenzen. Rechtlich gesehen führten beide Gesetzestechniken zu demselben Ergebnis, nämlich die Bedingungen und Grenzen des Vertrags für anwendbar zu erklären. Wie Herr Schoo gelangte Herr Petite zu dem Schluss, dass das Verhältnis zwischen der Charta und dem EG-Vertrag in Artikel 52 Absatz 2 befriedigend geregelt sei. Allerdings erkannte er an, dass diese Bestimmung im Falle einer Einbeziehung der Charta nach Option "f" und entsprechend einer möglichen neuen Struktur der Verträge gegebenenfalls technisch angepasst werden müsse, um klarzustellen, auf welchen Rechtstext darin Bezug genommen werde. Auch Herr Piris räumte ein, dass auf Artikel 52 Absatz 2 nicht verzichtet werden könne, da ohne ihn der EG-Vertrag in bestimmten Punkten durch die Charta ganz erheblich geändert würde; im Falle einer Einbeziehung der Charta in den Vertrag wäre es im Interesse der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit jedoch angezeigt, Artikel 52 Absatz 2 entweder zu streichen, wobei aber die im EG-Vertrag vorgesehenen Bedingungen und Grenzen in die Charta-Artikel aufgenommen werden müssten, oder aber ihn klarzustellen und ausdrücklich darin festzuhalten, dass die in den Bestimmungen der anderen Vertragsteile vorgesehenen Bedingungen und Grenzen beachtet werden müssen.

- Die Charta und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK): Die Herren Petite und Schoo hoben hervor, dass in der Charta ein befriedigender Kompromiss gefunden worden sei, der mehrere Prämissen miteinander in Einklang bringe, da die EMRK nur einen Mindeststandard darstelle, da die im Gemeinschaftsrecht und in der Rechtsprechung der Gemeinschaft bereits erzielten Fortschritte in der Charta widergespiegelt und gewahrt werden müssten (diese beiden Punkte wurden auch von Herrn Piris genannt), jedoch auch die harmonische Weiterentwicklung der beiden europäischen Rechtsordnungen und der beiden Gerichtshöfe gesichert werden sollte, unter gleichzeitiger Wahrung des Grundsatzes der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts.

Herr Piris erkannte zwar an, dass im Falle einer Einbeziehung eine Änderung der Charta rechtlich nicht erforderlich sei, wenn davon ausgegangen werde, dass der Schutz durch die Charta in bestimmten Punkten umfassender angelegt sei als der durch die EMRK verliehene Schutz, jedoch könne Rechtsunsicherheit seiner Ansicht nach dadurch entstehen, dass die in der EMRK vorgesehenen Einschränkungen nicht in die Charta-Artikel übernommen wurden; der Gerichtshof müsse entscheiden, ob die betreffenden Einschränkungen anwendbar seien, da Artikel 52 Absatz 3 in dieser Hinsicht nicht völlig klar sei. Nach Auffassung von Herrn Petite bezieht sich die in Artikel 52 Absatz 3 vorgenommene Bezugnahme auf die den betreffenden Rechten in der EMRK verliehene "Bedeutung und die Tragweite" auch auf die einschränkenden Klauseln der EMRK; auch der Gerichtshof werde in dieser Frage mit Sicherheit keine andere Auffassung vertreten können. Wie Herr Schoo sah auch er hier keine Rechtsunsicherheit gegeben.

- Die Wichtigkeit der horizontalen Bestimmungen der Charta: Die drei Experten stimmten darin überein, dass den horizontalen Bestimmungen der Charta wesentliche Bedeutung zukommt und dass sie erhalten bleiben müssen. Herr Piris und Herr Petite wiesen darauf hin, dass sie (im Falle einer Einbeziehung gemäß der Option "f") in bestimmten Punkten rein rechtstechnisch angepasst werden müssten, ohne dass dabei allerdings der Inhalt der Charta angetastet würde.
- Der Beitritt der EG/EU zur EMRK: Die drei Experten sprachen sich aus juristischer Sicht für einen Beitritt der EG/EU zur EMRK aus. Sie hielten dies für die optimale Lösung, um eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe zu sichern. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass die fehlende Möglichkeit für die Unionsbürger, gegen Handlungen der Organe ein Rechtsmittel beim Straßburger Gerichtshof einzulegen, eine Anomalie darstelle (Herr Piris), dass selbst nach der Einbeziehung der Charta der Beitritt von Interesse sei, da damit eine externe Kontrolle eingeführt werde, der sich alle Mitgliedstaaten bereits unterworfen hätten (Herr Schoo und Herr Piris), dass der Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts einem Beitritt nicht im Wege stehe (Herr Schoo und Herr Petite) und dass sich die EG/EU gegenwärtig mit Rechtsproblemen konfrontiert sehe, da der Straßburger Gerichtshof über das Unionsrecht befinden könne, ohne dass die Union die Möglichkeit habe, sich zu verteidigen (Herr Petite). Herr Piris wies darauf hin, dass für den Fall, dass der einfache Beitritt politische Probleme aufwirft, ein "funktionaler Beitritt" in Betracht gezogen werden könne. Herr Petite unterstrich, dass die von einigen befürchtete Gefahr, der Beitritt könne zu einer Ausweitung der Zuständigkeiten der Union im Menschenrechtsbereich führen, rechtstechnisch einfach durch die Klarstellung beseitigt werden könne, dass ein Beitritt nicht mit einer derartigen Wirkung verbunden sei.

12. In den einzelnen Exposés wurde außerdem auf die folgenden Punkte eingegangen:

- Herr Petite legte dar, inwieweit die Charta nach ihrer Einbeziehung in die Verträge für die Mitgliedstaaten verbindlich ist. Die entsprechende Formulierung in Artikel 51 Absatz 1 der Charta greife nur die derzeitige Rechtsprechung betreffend die Anwendbarkeit der gemeinschaftlichen Grundrechte auf die Handlungen der Mitgliedstaaten auf; die von der Kommission und vom Gerichtshof diesbezüglich bislang verfolgte äußerst vorsichtige Linie werde daher auch nach Einbeziehung der Charta weiter gelten. Demnach werde ein nur sehr begrenzter Ausschnitt aus dem riesigen Spektrum an Rechts- und Verwaltungsakten der Mitgliedstaaten von der Charta erfasst. Dies bedeute ferner, dass die Bestimmungen der Charta nur in äußerst seltenen Fällen als Bestimmungen mit "unmittelbarer Wirkung" vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden könnten.
- Zu den aus anderen Quellen als der EMRK und dem EG-Vertrag übernommenen Rechten der Charta merkte Herr Petite an, dass wegen des Fehlens eines einheitlichen schriftlichen Bezugstexts nur schwer ein ähnlicher "Verweis" wie in Artikel 52 Absätze 2 und 3 der Charta vorgesehen werden könne; der Gerichtshof habe sich hinsichtlich dieser Rechte auf eine Vielzahl möglicher Quellen gestützt und verfüge somit über einen weiten Ermessensspielraum. Es sei illusorisch zu glauben, der Gerichtshof werde diese Rechte gegebenenfalls genauso definieren, wie sie in den Verfassungen der 15 Mitgliedstaaten definiert seien. Herr Piris stellte fest, dass bestimmte Rechte der Charta noch nicht in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten verankert seien. Herr Petite wies demgegenüber darauf hin, dass sich der Gerichtshof schon in der Vergangenheit von internationalen Übereinkommen habe leiten lassen, ohne Rücksicht darauf, dass bestimmte Mitgliedstaaten Vorbehalte zu diesen angebracht hätten; der Umstand, dass sich die Charta an derartige Übereinkommen anlehne, bedeute nicht, dass sie als solche durch die Charta in das Unionsrecht übernommen wurden.
- Herr Piris merkte an, dass es einigen Bestimmungen der Charta an Klarheit mangle, da die Charta zwar ausdrücklich "Rechte", "Freiheiten" und "Grundsätze" nenne, eine Zuordnung der einzelnen Charta-Bestimmungen zu einer dieser drei Kategorien jedoch ausbleibe; dies könne möglicherweise dazu führen, dass Rechtsunsicherheit entstehe oder legitime Erwartungen begründet würden.

- Herr Schoo äußerte sich zu den mit einer Einbeziehung der Charta verbundenen Folgen hinsichtlich der Einlegung von Rechtsmitteln beim Gerichtshof und schlug eine Anpassung des derzeit geltenden Artikels 46 Buchstabe d EUV vor, der die vom Gerichtshof - bereits ausgeübte - Kontrolle der Handlungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts betrifft. Der Gerichtshof sollte im Bereich Justiz und Inneres seine Rolle als Verfassungsrichter grundsätzlich genauso wahrnehmen wie im Bereich des klassischen Gemeinschaftsrechts. Herr Schoo warf außerdem die Frage auf, ob die Voraussetzungen für die Möglichkeit der unmittelbaren Klage von Privatpersonen (Artikel 230 Absatz 4 EGV) nicht geändert werden sollten, damit diese einen einfacheren Zugang zum Recht erhielten, ohne dass aber diese Klagemöglichkeit dabei zu stark ausgeweitet würde.

13. In der Diskussion zwischen der Gruppe und den Experten wurden unter anderem die folgenden Punkte zur Sprache gebracht:

- Die drei Experten bekräftigten, dass der in Artikel 52 Absatz 2 der Charta enthaltene Verweis auf die in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen auch die Durchführungsbestimmungen des abgeleiteten Rechts mit umfasse, ohne dass diese ausdrücklich genannt zu werden brauchten.
- Dazu befragt, ob es sinnvoll sei, im Falle einer Einbeziehung oder eines Beitritts Artikel 6 Absatz 2 des derzeit geltenden EU-Vertrags beizubehalten, wiesen die Experten darauf hin, dass es sich hierbei um eine politische Frage handle; dabei vertraten die Herren Piris und Petite die Ansicht, dass eine Bezugnahme auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen auch weiter sinnvoll sein könne, während Herr Schoo darauf hinwies, dass das System im Falle einer Beibehaltung des Artikels 6 Absatz 2 EUV nicht ganz eindeutig sei.
- Zur Idee der Festlegung einer Hierarchie zwischen dem Grundlagenvertrag und dem übrigen Primärrecht hoben die drei Experten hervor, dass eine derartige Hierarchie zwischen den Bestandteilen des derzeit geltenden Primärrechts nie festgelegt worden sei, dass sie nicht zwangsläufig aus der Idee eines Grundlagenvertrags folge und dass sie nur Ergebnis einer klar zum Ausdruck zu bringenden politischen Entscheidung sein könne.
- Die Herren Petite und Piris bestätigten, dass die nationalen Vorbehalte der Mitgliedstaaten zu internationalen Übereinkünften im Menschenrechtsbereich im Falle einer Einbeziehung der Charta wie bisher weitergelten würden, was das eigenständige Handeln dieser Mitgliedstaaten anbelange.

- Im Anschluss an eine bezüglich der Folgen der Charta beispielhaft gestellte Frage, die sich darauf bezog, welche Wirkungen die Charta in Bezug auf die Anerkennung der Verbindungen von Personen gleichen Geschlechts hat, erklärte Herr Schoo, diese Frage stelle sich - ungeachtet der Charta - schon jetzt in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht; in Artikel 9 der Charta allerdings werde bekräftigt, dass der nationale Gesetzgeber für diesen Bereich zuständig sei. In diesem Kontext verwies der Vorsitzende der Gruppe zum einen auf das nach der Verkündung der Charta ergangene Urteil des Gerichtshofs aus dem vergangenen Jahr, das den Schlussanträgen des Generalanwalts, in denen die Charta geprüft wurde, folgt und in dem der Gerichtshof den unterschiedlichen Rechtsstatus der Ehe und der gleichgeschlechtlichen Partnerschaften bekräftigt, und zum anderen auf ein erst kürzlich ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das eine sehr großzügige Auslegung des Rechts, eine Ehe einzugehen, in Bezug auf transsexuelle Personen umfasst.

III. Sonstiges

14. Ein Mitglied der Gruppe warf die Frage auf, ob nicht auch eine Gruppe "Architektur der Rechtsprechung in der Union" eingerichtet werden sollte. Der Vorsitzende erklärte, dass dieses Thema in seinem Dokument, in dem das Mandat dieser Gruppe erläutert werde, sowie in Dokument CONV 116/02 vermerkt sei, er es aber auch bei den künftigen Erörterungen im Rahmen des Präsidiums im Auge behalten werde.
