

DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN CHARTA DER GRUNDRECHTE AUS SICHT DES INTERGOUVERNEMENTALISMUS

Die Länderpräferenzen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens im Vergleich

Sabrina Bunk

Sommersemester 2008

Berliner Seminararbeit zur Europäischen Integration Nr. 5

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Problembetrachtung	5
3.	Die Grundannahmen des Intergouvernementalismus	6
4.	Der Erklärungsfaktor „Veränderte Länderpräferenzen“	8
	4.1 <i>Länderpräferenzen aus den Jahren 2000 und 2004 im Vergleich</i>	8
	4.2 <i>Die Präferenzen Großbritanniens von 2004 und 2007 im Vergleich</i>	13
5.	Fazit	15
6.	Literatur	17
7.	Anhang	18

Die Arbeit

Sabrina Bunk hat diese Hausarbeit im Rahmen des Proseminars „Theorien Europäischer Integration im Praxistest“ angefertigt. Das Proseminar fand im Sommersemester 2008 unter der Leitung von Prof. Dr. Tanja A. Börzel am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin statt.

Sabrina Bunk ist Studentin im 6. Semester des BA Sozialkunde.

Die Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Reihe bietet die Möglichkeit, hervorragende Seminararbeiten aus den verschiedenen Studienabschnitten zu würdigen und allen Studierenden als *best practice* Beispiele zugänglich zu machen. Die Seminararbeiten sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

1. Einleitung

Mit dem Wandel der Europäischen Union von einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Rechts- und Wertegemeinschaft stellte sich zunehmend die Frage nach der Notwendigkeit eines gemeinsamen Grundrechtekatalogs (Hirsch 2001: 12). Zwar gibt es seit 1953 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Grund- und Menschenrechte festschreibt, doch sind nur die Mitgliedsstaaten der EU, nicht aber die Organe der EU selbst, in ihrem Handeln und Wirken an diese gebunden (Goldsmith 2001: 4). Die Bindung der EU-Organe an Grundrechte und einen Wertekatalog sollte nach dem Willen einiger Mitgliedsstaaten durch eine Europäische Menschenrechts-Charta erfolgen.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz (RK) von Nizza im Jahr 2000 befasste sich ein Konvent (Grundrechtekonvent), bestehend u.a. aus Vertretern aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und Mitgliedern des Europäischen Parlaments, mit der Ausarbeitung eines Entwurfes der Charta (Dippel 2004: 128). Dieser Entwurf wurde von den Regierungschefs ohne jegliche Änderung angenommen und unterzeichnet (Barriga 2002: 13). Doch obwohl die Regierungsvertreter der Charta zustimmten, konnte keine Einigung bezüglich des Rechtsstatus des Dokuments erzielt werden. Als Folge dessen wurde die Charta im Dezember 2000 lediglich als politisches, rechtlich nicht bindendes Dokument proklamiert.

Mit der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29.10.2004 durch die Regierungschefs der Mitgliedsländer wurde - nur vier Jahre nach Nizza - zumindest formal der Rechtsverbindlichkeit der Charta mit Inkrafttreten des Vertrages zugestimmt. Doch die Verfassung scheiterte sowohl in Frankreich als auch den Niederlanden im Volksreferendum und somit blieb der Rechtsstatus der Charta unverändert. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 01.01.2009 in Kraft treten soll, wurde nun erneut versucht, die Charta in die Verträge der EU zu inkorporieren und ihr somit rechtsverbindlichen Charakter zu verleihen. Wieder stimmten alle Regierungschefs der Rechtsverbindlichkeit der Charta zu. Einzig Großbritannien handelte für sich diesbezüglich ein Zusatzprotokoll aus, welches die Wirkung der Charta in Großbritannien einschränken soll. Polen behielt es sich vor, diesem Protokoll beizutreten (Streinz 2008: 32).

Es stellt sich die Frage, weshalb Staaten, die sich im Jahr 2000 noch gegen die Inkorporation der Grundrechtscharta in die Verträge aussprachen, ihre Position innerhalb von nur vier Jahren revidiert und der Rechtsverbindlichkeit des Dokumentes zugestimmt haben. Die zweite Frage, die sich stellt, ist, weshalb sich Großbritannien 2007 wieder von dieser Position distanzierte und für sich das erwähnte Zusatzprotokoll hinsichtlich der Charta erwirkte.

Da EU-Verträge einstimmig verabschiedet werden müssen, kommt jedem Mitgliedsstaat eine Art „Veto-Recht“ zu, denn jedes einzelne Land kann mit seiner Stimme den Vertragsabschluss verhindern. Der Intergouvernementalismus ist eine Integrationstheorie, die die Staaten als „Herren der Verträge“ betrachtet und davon ausgeht, dass alle Macht hinsichtlich der Reichweite der Integration bei den Staaten liegt. Aus diesem Grund scheint sie besonders dazu geeignet, den oben dargelegten Sachverhalt erklären zu können. Des Weiteren spielte Großbritannien in den beschriebenen Prozessen eine tragende Rolle. Da beim Intergouvernementalismus das Hauptaugenmerk stets auf das Verhalten der mächtigsten Verhandlungsparteien gerichtet wird, bietet die Anwendung der Theorie die Möglichkeit, auf das Verhalten Großbritanniens, als einer der dominanten Akteure in der EU, genauer einzugehen.

Im Rahmen dieser Arbeit soll untersucht werden, ob Veränderungen der Länderpräferenzen, als einer der Haupterklärungsfaktoren des Intergouvernementalismus, zur oben dargelegten Entwicklung des Rechtsstatus der Grundrechtscharta beigetragen haben. Dazu soll nachfolgend die aufgezeigte Entwicklung detaillierter dargestellt werden. Anschließend erfolgt die Erläuterung der für die Untersuchung des Sachverhaltes notwendigen Grundannahmen des Intergouvernementalismus und den sich daraus ableitenden Erklärungsfaktoren für die angeführte Fragestellung. Im nächsten Schritt werden die Erklärungsfaktoren für die aufgezeigte Problematik eingehend untersucht. Abschließend erfolgt das Fazit der Arbeit.

Als Ergebnis der Arbeit wird sich zeigen, dass sich die Präferenzen der Staaten bezüglich einer rechtsverbindlichen Grundrechtscharta von 2000 zu 2004 nicht verändert haben. Lediglich das im Jahr 2007 von Großbritannien erwirkte Zusatzprotokoll zur

Einschränkung des Geltungsbereiches der Charta ist auf eine veränderte Länderpräferenz zurückzuführen.

2. Problembetrachtung

Bereits im Konvent zur Erarbeitung der Charta war zu erkennen, dass einige Länder (darunter Deutschland, Frankreich, Benelux-Länder) für einen rechtsverbindlichen Charakter der zu erarbeitenden Charta eintraten, während andere Nationen (u.a. Großbritannien, Irland, Skandinavische Länder) sich entschieden gegen diesen Vorschlag aussprachen (Phillipi 2002: 16). Da keine Einigung erzielt werden konnte, ließ der Konvent die Frage nach dem Rechtsstatus der Charta unbeantwortet. Die Charta wurde noch während der RK in Nizza feierlich proklamiert, ohne dass ihr eine rechtlich bindende Wirkung zuteil wurde. Die Klärung des Rechtsstatus des Dokuments wurde vertagt und in den sogenannten Post-Nizza-Prozess aufgenommen (Barriga 2003: 13).

Im Zuge dessen setzte sich nun der Verfassungskonvent, der für die Ausarbeitung des Entwurfs einer Verfassung zuständig war, mit der Frage auseinander, ob und wenn ja, in welcher Art und Weise die Grundrechte-Charta in die Verfassung integriert werden sollte (Barriga 2003: 13; Streinz 2008: 18).

Die Staaten gingen bezüglich des Rechtsstatus der Charta im Großen und Ganzen mit den gleichen Positionen, die sie in Nizza vertraten, in die Verhandlungen des Verfassungskonvents (Fischer 2003: 42). Letztendlich kam man überein, dass die Charta der Grundrechte im Jahr 2006 mit Inkrafttreten der Verfassung, in welche sie direkt als zweiter Vertragsteil integriert wurde, Rechtsgültigkeit erlangen würde (Fischer 2003: 92, 96).

Da der Verfassungsvertrag aber in den Volksreferenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte, blieb der Rechtsstatuts der Grundrechtscharta in den folgenden Jahren unverändert. Die Charta stellte nach wie vor lediglich ein politisches Dokument dar, an dem sich die Organe der EU bei der Ausübung ihrer Tätigkeit orientieren sollten (Streinz 2008: 104).

Mit der Konzeption und Ausarbeitung eines neuen Vertrages auf EU-Ebene (dem Vertrag von Lissabon) kam die Änderung des Rechtsstatus der Grundrechtscharta wieder auf die politische Tagesordnung. Nachdem man sich bereits im Verfassungsvertrag darauf geeinigt hatte, dass und in welcher Form die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte, war zu vermuten, dass es diesbezüglich kein Konfliktpotential zwischen den Verhandlungspartnern gäbe. Schließlich scheiterte die Verfassung nicht aufgrund der Grundrechtscharta in den Referenden (s. Anhang). Doch trotz dieser Ausgangslage erwirkte Großbritannien in den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon für sich eine Beschränkung des Geltungsbereichs der Charta, der sich Polen später anschloss. Zudem arbeitete Großbritannien darauf hin, dass die Charta nicht in ihrem gesamten Wortlaut in den Vertragstext integriert wurde, sondern lediglich in einem Querverweis auf sie Bezug genommen wurde (Streinz 2008: 32).

3. Die Grundannahmen des Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus ist eine der klassischen Integrationstheorien. Wobei Integration aus dieser Perspektive lediglich als Zusammenlegung von Hoheitsrechten, was zu einer gemeinsamen Ausübung dieser führt, nicht aber als Übertragung dieser Rechte auf eine supranationale Ebene definiert wird. Anders als bei anderen Integrationstheorien wird Integration im Intergouvernementalismus als überstaatliche Kooperation und nicht als Verschmelzung und Bündelung von Kompetenzen verstanden. Dieses Verständnis leitet sich aus der Grundannahme des Intergouvernementalismus ab, nach der politische Akteure rationale, autonome Individuen sind, die in ihrem Handeln stets darum bemüht sind, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Da Staaten ihre Bevölkerung, also eine Ansammlung rationaler und egoistischer Individuen, repräsentieren, sind die Staaten ebenfalls rational und selbstbezogen. Ihr Handeln zielt darauf ab, die nationalen Interessen durchzusetzen (Rosamond 2000: 142).

Der Handlungsrahmen wird von gewissen Strukturen wie Institutionen, Werten und Normen vorgegeben (Bieling 2006: 92; Rosamond 2000: 141f). Staaten versuchen, ihre Macht innerhalb dieser Grenzen zu erhalten oder ihren Einflussbereich sogar noch auszuweiten. Sie bleiben die Hauptakteure auf der internationalen politischen Bühne und hegen keinerlei Interesse, ihre Souveränität abzugeben (Faber 2005: 87). Deshalb kommt es, wie oben bereits erwähnt, nur zu einer Kooperation anstatt zu einer Kompetenzübertragung auf supranationaler Ebene. Diese Kooperation findet allerdings nur bei konvergierenden Interessen der Beteiligten statt (Bieling 2006: 101). In der Regel spiegeln die erzielten Übereinkommen die Positionen der mächtigsten Staaten wider, da sie aufgrund ihrer Stellung im internationalen System die besten Voraussetzungen haben, ihre Interessen in zwischenstaatlichen Verhandlungen durchzusetzen.

Daraus lässt sich ableiten, dass einmal ausgehandelte Abkommen auf internationaler Ebene eine Änderung erfahren können, wenn sich die Interessen der mächtigsten Verhandlungspartner verändert haben. Die Folge ist, dass die Interessen der Beteiligten im Gegensatz zu einem früheren Zeitpunkt nun konvergieren oder divergieren. Ein möglicher Grund für die veränderte Position kann die Aushandlung eines Koppelgeschäftes, welches aus diversen Gründen zu einem früheren Zeitpunkt noch nicht möglich war, sein. Dieses kann dann zu einer Neubewertung und -gewichtung der nationalen Interessen der beteiligten Staaten führen.

Um die Frage zu beantworten, ob veränderte Länderpräferenzen Grund für die formale Rechtsstatusänderung der Grundrechtscharta von Nizza 2000 zum Verfassungsvertrag 2004 waren, genügt es, sich bei der Untersuchung auf die mächtigsten Staaten in der EU – Deutschland, Frankreich, Großbritannien¹ – zu beschränken. Aus der Theorie des Intergouvernementalismus sind sie es, die die Verhandlungsergebnisse bestimmen.

Des Weiteren soll untersucht werden, ob eine Veränderung der britischen Länderpräferenz die Ursache für den erneuten Positionswechsel Großbritanniens, welcher im Er-

¹ Diese drei Staaten nehmen aufgrund ihrer Stimmgewichtung in den europäischen Gremien wie Rat und Parlament, sowie den höchsten Beitragszahlungen an die EU, eine dominierende Stellung unter den Mitgliedern der EU ein.

wirken des Zusatzprotokolls für die Grundrechte-Charta im Vertrag von Lissabon deutlich wird, war. Dafür werden Großbritanniens Präferenzen hinsichtlich des Rechtsstatus der Charta aus den Jahren 2004 und 2007 verglichen.

4. Der Erklärungsfaktor „Veränderte Länderpräferenzen“

4.1. Länderpräferenzen aus den Jahren 2000 und 2004 im Vergleich

Auf den ersten Blick scheint es, als sei die Frage nach den veränderten Länderpräferenzen zwischen 2000 und 2004 leicht zu beantworten: Deutschland und Frankreich sind bereits während des Entstehungsprozesses der Charta für deren Rechtsverbindlichkeit eingetreten, Großbritannien hat diese abgelehnt. Vier Jahre später erhält das Dokument doch diesen Status. Also scheinen sich Deutschland und Frankreich gegen Großbritannien durchgesetzt zu haben. Da eine Rechtsverbindlichkeit der Charta aber nur mit Großbritanniens Zustimmung möglich war, erscheint es naheliegend, dass ein „Tauschgeschäft“ zwischen den Parteien stattgefunden hat. Großbritannien hat also einer rechtsverbindlichen Grundrechte-Charta zugestimmt und im Gegenzug wurden von Deutschland und Frankreich Zugeständnisse bezüglich eines anderen Verhandlungspunkts des Verfassungsvertrages gemacht.

Um diesen Sachverhalt zu untersuchen, eignet sich eine von Fischer erstellte Übersicht der Länderpräferenzen bezüglich diverser Verhandlungsgegenstände zu Beginn der Vertragsverhandlungen (Fischer 2005: 60). Aus dieser geht hervor, dass Deutschland und Frankreich in den meisten Aspekten den gleichen Standpunkt vertraten. Zwar stimmte Großbritannien in einer Vielzahl dieser Punkte mit den beiden anderen Ländern überein, doch gab es auch abweichende Präferenzen. Vergleicht man nun die Verhandlungsergebnisse mit den Ausgangspräferenzen, so hat sich Großbritannien lediglich in einem Punkt gegenüber den anderen beiden Staaten durchsetzen können. Falls also ein „Tauschgeschäft“ zwischen den drei Staaten stattgefunden hat, dann in diesem Zusammenhang. Es handelt sich dabei um das Abstimmungsverfahren zu Fragen der Sicherheits- und Außenpolitik im Europäischen Rat. Frankreich und Deutschland plädierten für eine qualifizierte Mehrheit, während sich Großbritannien entschieden für einstimmige Entscheidungen dieses Politikfeld betreffend aussprach.

Es ist allerdings fraglich, ob diese Übereinkunft tatsächlich Ergebnis eines solchen Tauschgeschäftes ist. Um dies genau zu analysieren, wäre es unter anderem nötig, zu wissen, welchen Stellenwert welches Politikfeld in den einzelnen Staaten einnimmt. Denn nur wenn eine konträre Wertigkeit der Politikfelder bei den Verhandlungsparteien nachweisbar wäre, könnte überhaupt in Betracht gezogen werden, dass ein Koppelgeschäft stattgefunden hat. Hat beispielsweise das Thema „Außen- und Sicherheitspolitik“ bei allen Beteiligten den höchsten Stellenwert, wäre es irrational von Seiten Frankreichs und Deutschlands, dort Zugeständnisse an Großbritannien zu machen, um eine für sie vorteilhafte Lösung in einem weniger „bedeutenden“ Themenfeld zu erwirken. Zudem gehen Beobachter der Vertragsverhandlungen davon aus, dass solche Tauschgeschäfte, falls sie stattgefunden haben, nicht nachweisbar wären (s. Anhang). Wie sich bei der nachfolgenden genaueren Betrachtung der Länderpräferenzen von 2004 hinsichtlich des Status der Charta zeigen wird, war ein Tauschgeschäft gar nicht nötig, um das von Frankreich und Deutschland erwünschte Ergebnis zu erzielen.

Noch 1999 erklärte der britische Premierminister Tony Blair, dass **Großbritannien** die Initiative Deutschlands, eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union zu verfassen, begrüße und dieses Vorhaben unterstütze. Dieses Dokument würde endlich die bereits vorhandenen Rechte der EU-Bürger für diese sichtbar machen und somit zur Schaffung einer „Kultur von Rechten und Verantwortlichkeiten über alle Ebenen der EU hinweg“ beitragen. Gleichzeitig brachte er aber deutlich zum Ausdruck, dass die Aufnahme der Charta in die Verträge nicht nötig und auch nicht gewünscht sei. Vielmehr solle sie ein politisches Dokument darstellen, dem die EU-Organe in ihren Handlungen Rechnung tragen sollen (Miller 2004: 31f).

Als Grund gegen die Rechtsverbindlichkeit der Charta wurden von Seiten Großbritanniens mehrere Gründe angeführt. Zum einen sei das Dokument sprachlich nicht so präzise verfasst, wie es für einen Gesetzestext von Nöten sei (Goldsmith 2001: 18). Des Weiteren wurde bemängelt, dass die Rechte, die durch die Grundrechte-Charta garantiert würden, bereits alle durch die Europäische Menschenrechtskonvention abgedeckt seien. Daraus ergäbe sich die Gefahr zweier konkurrierender Rechtssprechungen innerhalb Europas (Miller 2000: 29). Außerdem wurden die Horizontalen Arti-

kel (Art. 51, 52 GRCh), die den Anwendungsbereich und die Tragweite der Charta definieren, als nicht konkret genug beanstandet. Da Großbritannien keine schriftlich fixierte Verfassung hat, befürchtete die britische Regierung, dass die Charta zur Ausdehnung von EU-Kompetenzen führen und das eigene, nationale Recht beschneiden würde (Miller 2004: 32).

Ein weiterer Kritikpunkt an der Charta war das Fehlen einer Handreichung zur verbindlichen Auslegung der Rechte und Grundsätze. Daher wurde eine verbindliche Erläuterung gefordert, die sowohl den rechtlichen Status der einzelnen Charta-Artikel, z. B. die Unterscheidung von einklagbaren Rechten und einfachen Grundsätzen, genau benennt, als auch den Ursprung der einzelnen Artikel erkennen lässt (Miller 2004: 33).

Trotz der geäußerten Bedenken stimmte Großbritannien der Aufnahme der Charta in die Europäische Verfassung mit der Unterzeichnung dieser im Oktober 2004 zu. Diese Tatsache erweckt den Anschein, dass das Vereinigte Königreich von seiner ursprünglichen Position abgewichen ist und sich dem Willen Deutschlands und Frankreichs gebeugt hat. Bei genauer Betrachtung stellt sich jedoch heraus, dass Großbritannien keineswegs von seinen früheren Forderungen Abstand genommen hat.

Der Konvent zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung hat den Bedenken Großbritanniens Rechnung getragen und die Horizontalen Artikel (Art. 51, 52 GRCh) erweitert. Dabei hat er die Anwendung und Auslegung der Grundrechte-Charta auf nationaler Ebene präzisiert und stärker abgegrenzt, als es zuvor der Fall war. Somit ist nun in der Charta selbst festgehalten, dass die verbrieften Rechte, wenn möglich in Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten ausgelegt werden, vgl. Art. 52 Abs. 4, 6 (Meyer 2006: 549). Artikel 52 Abs. 5 soll zur Klärung der Rechtsnatur der Grundsätze beitragen und darlegen, inwiefern diese einklagbar sind (Meyer 2006: 573). Mit Artikel 52 Abs. 7 wurde der Status der Erläuterungen zur Charta der Grundrechte und ihre Rolle bei der Auslegung der Gesetze klar formuliert. Mit der Gestaltung der Erläuterungen wurde auf Großbritanniens Forderung nach einer „authoritative clarification“ eingegangen, die eine Interpretationshilfe für die Rechtsprechung darstellen soll (Meyer 2006: 577).

Das Argument, die Charta decke lediglich Rechte ab, die bereits durch die ERMK geschützt seien, entkräftete die britische Regierung in ihrem „White Paper“ von 2003 selbst, indem sie anmerkte, durch die Charta würden erstmals die Organe der EU an Grundrechte gebunden. Zudem garantiere die Charta auch politische und zivile Rechte wie beispielsweise das Recht auf Wahlen oder das Recht auf Freizügigkeit, welche durch die ERMK bisher nicht abgedeckt wären (Miller 2004: 33). Eine mögliche Divergenz und Konkurrenz der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) soll mit dem Beitritt der EU zur EMRK entgegengewirkt werden. Der Beitritt hätte zur Folge, dass der EuGH als Organ der EU an die EMRK gebunden ist. Dies schließt eine vom EGMR abweichende Rechtssprechung des EuGHs aus (Streinz 2008: 100).

Die grundlegende Kritik Hains an der grundsätzlich mangelnden Präzision des Charta-Textes (Miller 2004: 32) kann als Scheinargument betrachtet werden, da die Arbeitshypothese des Grundrechtskonvents eine „as-if“- Situation war. Das heißt, der Text sollte gleich so formuliert werden, dass er bei Inkorporation in die Verträge nicht mehr geändert werden muss. Dies führte dann letztendlich auch dazu, dass bei der Übernahme des Entwurfes in den Verfassungsvertrag kaum Änderungen vorgenommen werden mussten (Meyer 2006: 527).

Da alle von Großbritannien beanstandeten Aspekte der Charta entweder beseitigt oder nachgebessert wurden, ist das Vereinigte Königreich mit seiner Zustimmung zur Rechtsverbindlichkeit der Charta nicht von seiner ursprünglichen Position abgerückt. Von daher ist es notwendig, zu überprüfen, ob und inwiefern Deutschland und Frankreich von ihren vorherigen Positionen Abstand genommen haben, um auf Großbritanniens Forderungen einzugehen.

Deutschland hat die Initiative zur Ausarbeitung der Europäischen Menschenrechtscharta ergriffen und ist auch bereits im Grundrechtskonvent dafür eingetreten, dass die Charta, so wie sie zu diesem Zeitpunkt ausgestaltet wurde, einen rechtsverbindlichen Charakter erhält. **Frankreich** hat sich ebenfalls bei der Rechtsstatusdebatte in diesem Konvent für eine rechtlich bindende Charta ausgesprochen (Phillipi 2002: 16).

Im Grundrechtskonvent selbst gab es keine Auseinandersetzung mit den von Großbritannien gestellten Forderungen wie der Stärkung der Horizontalen Artikel, um ein Übergreifen der Charta auf nationales Recht zu unterbinden. Auch die Befürchtung einer möglichen Unterminierung der ERMK durch die Grundrechte-Charta, wie später von GB angeführt, wurde im Zuge der Diskussion über den Art. 52 Abs. 3 durch die britischen Vertreter nicht angesprochen (Bernsdorff 2002: 233ff, 299ff). Warum dies nicht geschehen ist, ist fraglich und auf Grundlage der allgemein zugänglichen Literatur nicht nachvollziehbar.

Über die Debatten im Verfassungskonvent zum Thema der Inkorporation der Grundrechte-Charta in die Verfassung sind nur die Schlussberichte der Arbeitsgruppen zugänglich. Die Arbeitsgruppe zum Thema „Grundrechte-Charta“ hat Vorschläge zur Erweiterung der Allgemeinen Bestimmungen vorgelegt. Diese Änderungsvorschläge erschienen später als Absätze 4-6 in Artikel 52 der Charta. Bei der Vorstellung dieser Änderungen betonte die Arbeitsgruppe aber ausdrücklich, dass es sich dabei in keiner Weise um inhaltliche Korrekturen handle. Da die Charta aus einem Konvent, bestehend aus Fachleuten, hervorgegangen ist, sei eine Veränderung des Inhalts nicht nötig und nicht gewollt. Es handle sich bei den Modifizierungen lediglich um redaktionelle Anpassungen, die den bereits bestehenden Inhalt der Charta bekräftigen (Europäischer Konvent 2002: 4, 17).

Aus dieser Perspektive heraus ist zu schlussfolgern, dass auch Frankreich und Deutschland ihre Positionen hinsichtlich der Grundrechte-Charta nicht geändert haben. Der in den Verfassungsvertrag inkorporierte Text entspricht bis auf wenige Änderungen der Fassung aus dem Grundrechtskonvent. Die durchgeführten Anpassungen werden als rein redaktionell und technisch bezeichnet und verändern somit nicht den Wesensgehalt der Charta und der in ihr formulierten Rechte und Grundsätze. Obwohl von einigen Experten bezweifelt wird, dass diese „Nachbesserungen“ sich nicht doch rechtlich niederschlagen werden (Meyer 2006: 527), haben zumindest oberflächlich betrachtet, alle Vertragsparteien ihren Standpunkt verteidigt und ihre Interessen durchgesetzt. Eine Veränderung der Länderpräferenzen war also nicht der Grund dafür, dass die Grundrechtscharta im Zuge des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages rechtsverbindlich geworden wäre.

4.2 Die Präferenzen Großbritanniens von 2004 und 2007 im Vergleich

Wie oben bereits dargestellt, verlangte Großbritannien im Rahmen des Verfassungskonvents 2004 Nachbesserungen an der Grundrechte-Charta, sollte es deren Rechtsverbindlichkeit zustimmen. Diesen Forderungen wurde nachgekommen und so stimmte das Vereinigte Königreich der Rechtsverbindlichkeit der Charta im Jahr 2004 ohne das Abschließen eines Zusatzprotokolls zu.

Im Jahr 2008 bekräftigte das britische Parlament seinen Standpunkt und sprach sich deutlich für die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta aus (House of Lords 2008: 98). Als Begründung wurde angeführt, dass eine rechtsverbindliche Charta einen symbolischen Wert habe, der den Bürgern der EU zeige, dass sich die EU selbst zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichte. Des Weiteren wurde angeführt, dass der EuGH bereits vor Bestehen der Charta auf Grundlage von Grundrechten, die durch Richterrecht entstanden sind, Rechtsprechung betrieben habe. Außerdem schaffe die Charta keine neuen Rechte, sondern fasse lediglich Rechte, die die EU-Bürger bereits durch andere Abkommen auf internationaler Ebene erhalten haben, zusammen und mache diese für sie sichtbarer. Zusätzlich vereinfache die Charta es den Bürgern der EU, die Rechte, die durch die internationalen Abkommen entstanden sind, einzuklagen (House of Lords 2008: 98f). Nichtsdestotrotz wurden auch Stimmen laut, die der Rechtsverbindlichkeit der Charta kritisch gegenüber standen. Die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der Charta speisen sich aus bereits bestehenden Rechtsquellen. Allerdings gelten nicht alle dieser Quellen uneingeschränkt in jedem Mitgliedsstaat der EU. So hat beispielsweise die britische Regierung ein Zusatzprotokoll der EMRK, aus dem sich ein Recht der Charta ableitet, nicht ratifiziert (House of Lords 2008: 100). Somit stellt sich die Frage der Legitimität des Artikels in seiner Wirkweise im Vereinigten Königreich. Des Weiteren sieht es das britische Recht vor, dass Rechte, die aus internationalen Abkommen entstehen, nur dann einklagbar sind, wenn sie direkt in das nationale Recht aufgenommen wurden und in Gesetzen festgeschrieben sind. Dies würde sich mit der Rechtsverbindlichkeit der Charta ändern. Rechte für EU-Bürger, die sich aus internationalen Abkommen ableiten lassen, könnten dann künftig direkt eingeklagt werden, auch wenn es dafür keine Grundlage im nationalen Recht Großbritanniens gibt (House of Lords 2008: 100f).

Großbritannien erwirkte in den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon ein Protokoll zur Grundrechte-Charta. Dieses wurde in der Presse häufig als „Opt-Out“ aus der Charta deklariert. Die britische Regierung selbst lehnt diese Bezeichnung jedoch ab. Es handle sich bei dem Protokoll viel mehr um einen Vermerk zur Interpretation der Charta im Vereinigten Königreich (House of Lords 2008: 102). Das Protokoll könne die Rechtsverbindlichkeit der Charta nicht aufheben, da der Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene auf vielfältige Art und Weise stattfinde. Verstößt ein nationales Gesetz gegen die Charta, missachte es gleichzeitig andere Abkommen, die rechtlich bindend sind. Aus diesem Grund kann gegen den Verstoß dann trotz des Zusatzprotokolls juristisch vorgegangen werden (House of Lords 2008: 105). Das Hauptaugenmerk der britischen Regierung war vor allem darauf gerichtet, dass die Artikel aus dem 4. Kapitel „Solidarität“ in Großbritannien als Grundsätze, nicht aber als Rechte gelten. Aus den Erläuterungen zu diesem Teil der Charta ginge der rechtliche Status der Artikel nicht eindeutig hervor und so sei es möglich, dass einige dieser auch als einklagbare Rechte verstanden werden könnten.

Über den Wirkungsgrad des Zusatzprotokolls besteht keine Einigkeit. Von Einigen wird behauptet, das Protokoll sei redundant und wiederhole ausschließlich, was bereits in den Horizontalen Artikeln der Charta bereits festgehalten sei. Andere wiederum sehen durchaus die Möglichkeit, dass sich das Protokoll auf die Anwendung der Charta in GB rechtlich niederschlage (House of Lords 2008: 103).

Welche Seite mit ihrer Argumentation richtig liegt, wird sich wohl erst an der Rechtsprechung des EuGH und der britischen Gerichte nach Inkrafttreten der rechtsverbindlichen Charta zeigen. Da bisher nicht auszuschließen ist, dass das Protokoll tatsächlich Auswirkungen auf die Gültigkeit der Charta haben wird, ist es Großbritannien gelungen, von der ursprünglichen Vereinbarung mit Deutschland und Frankreich aus dem Jahr 2004 abzurücken.

Großbritanniens Präferenz hinsichtlich des Rechtsstatus der Grundrechtscharta hat sich im Vergleich zu 2004 insofern geändert, dass zwar die Rechtsverbindlichkeit des Dokumentes immer noch angestrebt wurde, der Schutz des nationalen Rechts aber an

Bedeutung gewonnen hatte. Das Zusatzprotokoll wurde vom Vereinten Königreich erwirkt, weil sich die Länderpräferenz aufgrund der neugesetzten Prioritäten verändert hat.

5. Fazit

Die Europäische Charta der Grundrechte wurde im Jahr 2000 nur als politisches Dokument mit Symbolcharakter proklamiert, da sich einige Staaten, allen voran Großbritannien, gegen die Rechtsverbindlichkeit der Charta stellten. Vier Jahre später stimmte Großbritannien einer rechtsverbindlichen Charta zu, nachdem der Verfassungskonvent auf die vom Vereinigten Königreich gestellten Forderungen zur Änderung des Textes eingegangen war. In der Arbeit konnte gezeigt werden, dass alle Hauptakteure ihre ursprünglichen Präferenzen beibehalten haben und der Erklärungsfaktor „veränderte Länderpräferenzen“ bei dieser Entwicklung nicht zum Tragen kommt. Dass 2004 eine Einigung erzielt werden konnte, die im Jahr 2000 noch nicht möglich war, muss demnach Ursachen haben, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung waren.

Das 2007 von Großbritannien erwirkte Zusatzprotokoll hingegen lässt sich durchaus durch eine Veränderung der britischen Länderpräferenz erklären. Der Schutz des nationalen Rechts vor Eingriffen durch das europäische Recht hat an Priorität gewonnen. Die Vorbehalte diverser innerstaatlicher Akteure, die zur Aushandlung des Protokolls führten, wurden jedoch bereits in den vorherigen Jahren geäußert. Erklärungen dafür, weshalb sie erst im Jahr 2007 zum Tragen gekommen sind, lassen sich eventuell mithilfe des liberalen Intergouvernementalismus finden.

Inwiefern die gemäß des Intergouvernementalismus herausgearbeiteten Länderpräferenzen und ihre Entwicklung bezüglich des Rechtsstatus der Grundrechte-Charta jedoch mit den realen Einflussfaktoren übereinstimmen ist fraglich. Beobachter der Vertragsverhandlungen gehen davon aus, dass Großbritannien während des gesamten untersuchten Zeitraums eine distanzierte und eher ablehnende Haltung gegenüber einer rechtsverbindlichen Grundrechte-Charta hatte. Die uneingeschränkte Zustimmung zur Rechtsverbindlichkeit der Charta im Rahmen des Europäischen Verfassungsvertrages gaben die Briten demnach nur, weil sie bereits von vornherein davon

ausgingen, dass die Verfassung mit hoher Wahrscheinlichkeit in einigen Staaten in den Referenden scheitern und der Vertrag somit nicht in Kraft treten würde (Fischer 2008: 17). Da der Vertrag von Lissabon mit wenigen Ausnahmen durch die nationalen Parlamente ratifiziert wurde und wird, ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieser in Kraft treten wird, bedeutend höher, da die Parlamente durch ihre Vertreter in den Arbeitsgruppen zur Aushandlung des Vertrages beteiligt waren. Als Erklärung, weshalb Großbritannien das Protokoll forderte, wird angeführt, dass mit Scheitern des Verfassungsvertrages, das „Gesamtpaket noch einmal aufgeschnürt wurde“ (Jahnke; s. Anhang). Jede Vertragspartei brachte neue Forderungen in die Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon ein und somit war es auch Großbritannien möglich, von einmal gemachten Zugeständnissen wieder abzurücken. Da innerhalb der Arbeit aber keine Koppelgeschäfte zwischen den Parteien nachgewiesen werden konnten, wird dieses Verhalten nicht mit einem „geplatzten Tauschgeschäft“ zu erklären sein. Viel mehr kann in einer Untersuchung des Sachverhaltes mit einer normgeleiteten Theorie analysiert werden, inwiefern der Begriff der Verfassung „moralischen Druck“ auf die Verhandlungsparteien ausgeübt hat, ein „geschlossenes“ Bild abzugeben und von Ausnahmeregelungen weitestgehend Abstand zu nehmen. Es besteht die Möglichkeit, dass mit dem Ersetzen des Begriffs „Verfassungsvertrag“ durch „Reformvertrag“ dieser moralische Aspekt verloren gegangen ist und die Vertragsparteien aufgrund dessen wieder stärker die nationalen Interessen im Fokus hatten.

6. Literatur

- Barriga, Stefan* 2003: Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen, Baden-Baden.
- Bernsdorff, Norbert/Borowsky, Martin* 2002: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Handreichung und Sitzungsprotokolle, Baden-Baden
- Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika* 2006: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden
- Dippel, Carsten* 2004: Die Kompetenzabgrenzung in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH, in: <http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/dippel-carsten-2004-06-08/PDF/Dippel.pdf>, 20.08.2008
- Faber, Anne* 2005: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung – Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden.
- Fischer, Klemens H.* 2003: Konvent zur Zukunft Europas – Texte und Kommentar, Baden-Baden
- Fischer, Klemens H.* 2005: Der Europäische Verfassungsvertrag – Texte und Kommentar, Baden-Baden.
- Fischer, Klemens H.* 2008: Der Vertrag von Lissabon – Texte und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden.
- Goldsmith, Lord* 2001: A Charter of Rights, Freedoms and Principles, Rede gehalten auf der Europa-Konferenz der Grünen Akademie, 23. -25. Februar 2001, in: www.gruene-akademie.de/download/europa-goldsmith.pdf, 13.08.2008.
- Hirsch, Günter* 2001: Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta; in: Blank, Michael (Hrsg.) 2002: Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta, Schriftenreihe Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt am Main, 9-23.
- Europäischer Konvent* 2002: Schlussbericht der Gruppe II über die Charta, 22. Oktober 2002 (CONV 354/02).
- House of Lords – European Union Commission* 2008: The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, Volume I: Report; the stationary office limited, London.
- Meyer, Jürgen* (Hrsg.) 2006: Charta der Grundrechte der Europäischen Union; 2. Auflage, Baden-Baden.
- Miller, Vaughne* 2000: Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights, House of Commons Library, Research Paper 00/32; in: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-032.pdf>, 10.08.08.
- Miller, Vaughne* 2004: The Treaty Establishing a Constitution for Europe: Part II The Charter of Fundamental Rights, House of Commons Library, Research Paper 04/85; in: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-085.pdf> 10.08.2008.
- Phillipi, Nina* 2002: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union - Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden.
- Rosamond, Ben* 2000: Theories of European Integration, Houndsmills.
- Streinz, Rudolf/Ohler, Christop/Herrmann, Christoph* 2008: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung mit Synopse; 2. Auflage, München.

7. Anhang

Telefoninterview mit Moritz Jahnke, Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes, Referat E01, am 29. September 2008, 10 Uhr.

Herr Jahnke begleitete in seiner Position die Vertragsverhandlungen zum Verfassungsvertrag und Reformvertrag.

Während meiner Recherchen zur Grundrechte-Charta im Verfassungsvertrag und der Position Großbritanniens zu diesem Dokument, bin ich des Öfteren mit der Aussage konfrontiert worden, dass GB vermutlich ein Opt-Out für die Charta erwirkt hat. Allerdings konnte ich in der Literatur nichts dazu finden. Auch dem Verfassungsvertrag selbst ist kein Protokoll diesbezüglich beigefügt. Gab es zu diesem Zeitpunkt ein Opt-Out Großbritanniens hinsichtlich der Charta?

Jahnke: Nein, gab es nicht. Die Diskussion um ein mögliches Opt-Out aus der Grundrechte-Charta ist auch erst nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden aufgekommen.

Das leitet mich zu meiner nächsten Frage: Welche Erklärung gibt es dafür, dass GB im Reformvertrag ein Opt-Out für ein Dokument erwirkt hat, welchem es wenige Jahre zuvor noch in dieser Form zugestimmt hätte?

Jahnke: Zuerst einmal muss man sagen, dass es fraglich ist, inwieweit die Verfassung in GB überhaupt ratifiziert worden wäre. Dort sollte auch in einem Referendum über den Verfassungsvertrag abgestimmt werden. Es kam nur nicht mehr dazu, weil der Ratifizierungsprozess bereits vorher zum Erliegen kam. Es ist aber durchaus denkbar, dass er spätestens im Vereinigten Königreich gescheitert wäre. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages an den Referenden ist die Stimmung in GB gekippt. Wobei zu erwähnen ist, dass die Verfassung nicht aufgrund der Grundrechtscharta in den Referenden gescheitert ist. Das hatte andere Gründe. Nachdem die Verfassung abgelehnt wurde, wurde das Gesamtpaket wieder aufgeschnürt und jede der Parteien hatte etwas anderes auszusetzen. GB hatte die größten Befürchtungen, dass die Grundrechte der Charta in das nationale Rechte eingreifen würden und justiziabel werden. Von daher bemühte sich GB im Zuge der Abänderungen des Verfassungsvertrages seine Position wieder zu stärken.

Die Integrationstheorie, mit der ich versuche die Ereignisse zu erklären, sieht ebenfalls die Möglichkeit, dass Kompromisse auf internationaler Ebene durch Koppelgeschäfte erzielt

werden. Gibt es einen Bereich, in dem Frankreich und/ oder Deutschland möglicherweise GB entgegengekommen sind, um zu erreichen, dass diese der Rechtsverbindlichkeit der Charta zustimmen? Oder können Sie mir zumindest einen Hinweis geben, in welche Richtung es sich lohnt, zu recherchieren?

Jahnke: Also über Koppelgeschäfte werden Sie in der Literatur wohl nichts finden. Es wurde ja versucht, all dies hinter verschlossenen Türen abzuwickeln, um eben hinterher nicht angreifbar zu sein. Das kann man jetzt gut oder schlecht finden. Außerdem handelt es sich bei den Verträgen immer um ein Gesamtpaket, einzelne „Tauschgeschäfte“ sind daraus nicht ableitbar.

Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration

Sommersemester 2007

- Plottka, Julian: Der deutsche Bundestag als Akteur in der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, HS „Die EU als politische Gemeinschaft“
- Schuld, Maria: Euro-Interessenverbände in der Integrationsgeschichte. Welche Aussagen ergeben sich für die Integrationsforschung?, PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“
- Wratil, Christopher: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und funktionalistische Hypothesen. „A natural candidate for spill-over“ in the 1970s?, PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“

Sommersemester 2008

- Günther, Sara: Der liberale Intergouvernementalismus im Praxistest. Lässt sich das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 mit dem liberalen Intergouvernementalismus Andrew Moravcsiks erklären?, PS „Theorien europäischer Integration im Praxistest“
- Bunk, Sabrina: Die Entwicklung der Europäischen Charta der Grundrechte aus Sicht des Intergouvernementalismus. Die Länderpräferenzen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens im Vergleich, PS „Theorien europäischer Integration im Praxistest“