

Die Grundrechtscharta als Wertebasis der EU-Verfassung

Kristina Notz

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Die Grundrechtscharta als Wertebasis der künftigen EU-Verfassung

Kristina Notz

Ergebnisse:

- Der Konvent hat die Charta der Grundrechte vollständig als Teil II (Art. II-1 bis Art. II-54) in den Europäischen Verfassungsentwurf übernommen.
- Damit wird sie rechtsverbindlich und garantiert dem Bürger einen umfassenden Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene.

Bewertung:

Die Aufnahme der Charta in den Verfassungsentwurf zählt zu den wichtigsten Ergebnissen des Konvents. Denn der Nutzen, den die Charta bereits gebracht hat und als rechtsverbindliches Dokument in erhöhtem Maße mit sich bringen wird, ist besonders für den einzelnen Bürger in Europa von elementarer Bedeutung. Mit der Verfassung wird ihm ein lückenloser Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene garantiert.

Schlüsseldokumente:

- Schlussbericht der Arbeitsgruppe II „Einbeziehung der Charta/ Beitritt zur EMRK“ (CONV 354/02)
- Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte (CONV 828/1/03)

Im Dezember 2000 wurde auf dem Gipfel von Nizza feierlich die Charta der Grundrechte proklamiert. Mit ihrer Unterzeichnung ging ein seit langem bestehender Wunsch vieler Europäer nach der Kodifizierung eines einheitlichen europäischen Wertekanons, der dem Bürger auch auf europäischer Ebene explizit seine Grundrechte zusichert, in Erfüllung. Eine wichtige Zwischenetappe in der Verfassungsdebatte war erreicht. Der Europäische Rat von Köln hatte im Juni 1999 die Initiative ergriffen und sich zunächst für die Erarbeitung einer Grundrechtscharta ausgesprochen. Nach Abschluss des Entwurfs sollte dann in einem weiteren Schritt ihre Aufnahme in die Verträge überprüft werden. Der Grundrechtskonvent selbst, der von Dezember 1999 bis September 2000 tagte, hatte für seine Arbeit die Möglichkeiten einer rechtlichen Bindung vorausgesetzt.

Nach der Proklamation vollzog man jedoch nicht den entscheidenden Schritt hin zu einer Aufnahme der Charta in die bestehenden Verträge. Ausschlaggebend hierfür waren die Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten, der Charta rechtsverbindlichen Charakter zu verleihen. Besonders Großbritannien und die skandinavischen Länder machten in der Diskussion um den Status ihre ablehnende Haltung deutlich, während von Seiten der EU-Institutionen, vor allem vom Europäischen Parlament, eine rasche Inkorporierung befürwortet wurde. Aufgrund der Divergenzen konnte in Nizza schließlich keine Einigkeit erzielt und – über die politische Bedeutung einer feierlichen Verabschiedung der Charta hinausgehend – kein Beschluss über die Einbeziehung der Charta getroffen werden. Damit war bis auf weiteres die Chance auf den in Köln vorgesehenen zweiten Schritt der Rechtsverbindlichkeit vertan.

Gleichwohl hat die Charta in der Rechtspraxis seit ihrer Verkündung schon an Einfluss gewonnen. Einige Generalanwälte berufen sich vor dem Gerichtshof auf sie und verwenden sie damit in der Zwischenzeit, auch wenn sie formell nicht rechtsverbindlich ist, als eine Quelle zur Identifikation der Gemeinschaftsgrundrechte. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) selbst hat bisher noch nicht Bezug genommen. Doch hat das Gericht erster Instanz im Jahr 2002 zweimal auf Charta-Artikel als Bestätigung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verwiesen (siehe hierzu die Urteile in der Rechtssache T-54/99, max-mobil, und T-177/01, Jégo-Quéré).

Bei der Festlegung der Themen für die auf Nizza folgende Regierungskonferenz verständigte man sich schließlich darauf, die Frage der möglichen Rechtsverbindlichkeit der Charta bei der Debatte über die Zukunft der Union weiter zu behandeln und sie auf die Agenda der Regierungskonferenz 2004 zu setzen. Dadurch blieben die in Nizza entstandene Problematik und die bis dato aufgeschobene Klärung der Status-Frage der Charta im Kontext des „Post-Nizza-Prozesses“ (siehe Chronologie) aktuell und avancierten zu einem zentralen Thema des Konvents.

Die Charta im Rahmen der Zukunftsdebatte

Mit der Erklärung von Laeken, die den Ausgangspunkt für den Europäischen Konvent darstellt, wurde eine Reihe von Fragen technischer und politischer Natur zur Grundrechtscharta aufgeworfen. Die zentralen Fragestellungen betreffen:

- den Inhalt der Grundrechtscharta selbst;
- die Methodik der Einbeziehung der Charta und die Diskussion um ihre Stellung innerhalb des Vertrags oder der Verträge;
- die Verfahrensweise mit der Präambel und die Problematik der Überschneidung, die so genannte Duplizierung von Grundrechten in der Charta und in den Gemeinschaftsverträgen;
- die Befassung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, also die Möglichkeit unmittelbarer Klagen für Individualpersonen vor dem Gerichtshof;
- den möglichen Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Bereits während der allgemeinen Aussprache im Plenum des Konvents zu den Erwartungen an die Union (CONV 14/02) zu Beginn der Anhörungsphase kam die Grundrechtscharta in zahlreichen Reden und Beiträgen der Konventsmitglieder zur Sprache. Alle Mitglieder stimmten darin überein, dass Europa durch eine Wertegemeinschaft geeint werde, zu deren Werten die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit sowie der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zählen. Dies wurde von einigen Rednern durch die Befürwortung der Aufnahme der Charta in die Verträge unterstrichen. Andere wiederum traten für einen Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention ein.

In Anbetracht der zu lösenden Themenkomplexe wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Mandat (CONV 72/02) die genannten Grundsatzfragen erneuert hat. Diese präzisierte Antonio Vitorino, Vorsitzender der Arbeitsgruppe und bereits Mitglied im Grundrechtskonvent, in dem Diskussionspapier „Modalitäten und Auswirkungen der Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie des Beitritts der

Gemeinschaft/der Union zur EMRK“ (CONV 116/02) und schaffte anhand der Formulierung zahlreicher Detailfragen eine gute Ausgangsbasis für die Diskussion im kleineren Kreis.

Inhalt der Charta

Zum Inhalt der Charta stellte sich primär die Frage, wie mit der Charta selbst verfahren wird. Es sollte weniger darum gehen, die in der Charta festgeschriebenen Grundrechte politisch oder europarechtlich zu hinterfragen. Im Fokus der Betrachtungen stand vielmehr die weitere Verfahrensweise mit der Charta als einheitliches Ganzes. Während also auf die inhaltlichen Aspekte der Charta an dieser Stelle nicht mehr eingegangen wird (siehe dazu u.a. den Artikel von Tania Bossi in: Werner Weidenfeld, Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 203-263), stehen folgende Fragen im Mittelpunkt der Analyse:

- Soll die Charta als gemeinsamer Besitzstand betrachtet und in der Form bewahrt werden, wie sie vom Grundrechtskonvent erarbeitet wurde?
- Welche redaktionellen Anpassungen könnten nötig werden, sofern der derzeitige Aufbau oder die Bezeichnungen der Verträge im Rahmen ihrer Vereinfachung geändert werden?
- Wie soll im Falle einer Einbeziehung mit den so genannten „horizontalen Artikeln“ (Artikel 51 und 52 der Charta), die den Anwendungsbereich und die Tragweite der garantierten Rechte betreffen, verfahren werden?

Sowohl in der Arbeitsgruppe „Charta“ als auch im Plenum des Konvents war man sich darüber einig, dass keine inhaltlichen Beratungen über die Charta, die aufgrund ihrer Form und ihres demokratischen Verfahrens der Entstehung und Annahme weitgehend positive Resonanz hervorgerufen hatte, wieder eröffnet werden sollten. Im Schlussbericht (CONV 354/02) wird zudem ausdrücklich hervorgehoben, dass die Arbeitsgruppe bei ihrer Arbeit einstimmig davon ausgeht, dass die Charta integriert wird. Sie empfiehlt die Aufnahme des gesamten Textes der Charta, einschließlich der Erklärungen der Rechte und Grundsätze, der Präambel und der „Allgemeinen Bestimmungen“. Innerhalb der Gruppe konnte man sich auch bei der Prüfung der rechtlichen und technischen Aspekte der Charta auf einen gemeinsamen Standpunkt verständigen.

Wie sich im Laufe der Beratungen der Gruppe herausgestellt hat, sind im Hinblick auf eine reibungslose Einbeziehung der Charta als rechtsverbindliches Dokument in die neue Vertragsstruktur redaktionelle und technische Änderungen von Bedeutung. So wurde dem Konventsplenum zwar mit Nachdruck nahe gelegt, den Inhalt der Charta in ihrer vorliegenden Fassung zu achten. Anpassungen der in Kapitel VII der Charta genannten „Allgemeinen Bestimmungen“ halten die Mitglieder der Arbeitsgruppe aber dennoch für erforderlich. Gleichzeitig unterstrichen sie, dass die Änderung der horizontalen Artikel keine Grundlage für neue Kompetenzen seitens der Union darstellen (zum Wortlaut der Anpassungen, siehe die Anlage des Schlussberichts, S. 17). In diesem Punkt stimmt die Arbeitsgruppe mit dem Grundrechtskonvent überein. Zu Unrecht bestehen ihrer Meinung nach Befürchtungen – wie beispielsweise Großbritanniens – dass durch eine rechtsverbindliche Charta die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verändert würde.

Im Plenum boten die Änderungsvorschläge der Arbeitsgruppe bezüglich der horizontalen Bestimmungen allerdings Anlass zu kontroversen Diskussionen. Hauptsächlich die Vertreter Großbritanniens und der skandinavischen Staaten wollten über eine Änderung der Artikel 51ff. Klarheit herstellen, dass die EU durch die Rechtsverbindlichkeit der Charta

keine neuen Zuständigkeiten erhält. Einige Konventsmitglieder wiederum hielten Änderungen zu diesem Zweck nicht für notwendig. Andere kritisierten, dass es sich dabei letztlich nicht nur um rein redaktionelle Anpassungen, sondern um eine Neuformulierung handle, die den Konsens des Konvents zur Grundrechtscharta unterminieren würde (vgl. etwa die Rede von Sylvia-Yvonne Kaufmann, CONV 8186). In der Endfassung des Verfassungsvertrags wurden die Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Anpassung der horizontalen Artikel jedoch übernommen und die allgemeinen Bestimmungen der Charta angepasst. Außerdem war die Aufnahme der Erläuterungen zur Charta in den Entwurf im Plenum nicht unumstritten, da diese vom Präsidium des Grundrechtskonvents selbständig verfasst wurden und nicht den Konsens des gesamten Konvents darstellten.

Methodik der Einbeziehung

Mit den möglichen Methoden der Einbeziehung setzte sich Antonio Vitorino in seinem Diskussionspapier „Modalitäten und Auswirkungen der Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie des Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK“ (CONV 116/02) auseinander. Als Verfahren für eine Einbeziehung wurden sechs verschiedene Optionen vorgestellt:

- a) Die Charta könnte in Form einer „Feierlichen Erklärung“ an die Verträge „angebunden“ werden.
- b) Der EU-Vertrag oder ein neuer Grundlagenvertrag könnte nach dem Muster des Artikel 6 Absatz 2 des derzeitigen EU-Vertrags auf die Charta Bezug nehmen. Es würde sich also nur um eine *indirekte* Bezugnahme auf die Charta handeln – als Inspirationsquelle für die Definition der Grundrechte im Rahmen der Rechtsprechung.
- c) Im EU-Vertrag oder einem neuen Grundlagenvertrag könnte *direkt* auf die Charta Bezug genommen werden. Dies wäre durch einen Hinweis möglich, beispielsweise in folgender Form: „Die Union achtet die Grundrechte, die Freiheiten und die Grundsätze, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.“
- d) In der Präambel eines neuen Grundlagenvertrags könnte direkt oder indirekt auf die Charta Bezug genommen werden.
- e) Die Charta könnte ein neues Protokoll im Anhang zu den Verträgen oder zu einem neuen Grundlagenvertrag bilden.
- f) Die 54 Artikel der Charta könnten in einen Titel oder ein Kapitel des EU-Vertrags oder in einen neuen Grundlagenvertrag aufgenommen werden, in dem er beispielsweise den ersten Titel oder das erste Kapitel bilden würde.

Die Entscheidung für eine dieser Modalitäten wurde von mehreren Faktoren beeinflusst. Je nach der gewählten Variante gibt es Unterschiede bei der rechtlichen Wirkung der Charta. Lediglich die Optionen c, e und f würden die Charta zu einem uneingeschränkt rechtsverbindlichen Text machen (vgl. hierzu CONV 116/02, S. 8). Gleichzeitig gilt zu berücksichtigen, dass wohl nur an herausragender Stelle normierte Grundrechte für mehr Transparenz und Offenheit stehen und damit die Akzeptanz beim Bürger erhöhen würden.

Die große Mehrheit der Arbeitsgruppe präferierte aus Gründen der Symbolik und der besseren Lesbarkeit die in Variante f beschriebene Aufnahme des vollständigen Textes der Charta an prominenter Stelle. Einige der 32 Mitglieder befürworteten dagegen, die Charta eher durch eine entsprechende Bezugnahme in einem Verfassungsartikel aufzunehmen und

sie gleichzeitig als Anhang etwa in Form eines Protokolls an den Vertrag zu knüpfen.

Die Debatte zur Methodik verlief im Konventsplenum bei der allgemeinen Aussprache am 28. Oktober 2002 (CONV 378/02) weitaus weniger kontrovers als die zum Inhalt. In den entsprechenden Beiträgen zeichnete sich bei den Mitgliedern des Konvents in weiten Teilen große Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Arbeitsgruppe ab. Alle Redner sprachen sich für die Integration der Charta aus. Hinsichtlich der Art der Einbeziehung verfolgten manche Konventsmitglieder aber unterschiedliche Ansätze. Die Wahl der konkreten Form dieser Einbeziehung hatte die Gruppe bewusst der Entscheidung des Plenums überlassen, da diese zuletzt auch vom Gesamtbild der Vertragsstruktur abhängt.

Dominiert wurde die Plenardebatte jedoch von den aus politischer Sicht bedeutenden Themen. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Diskussion um die Platzierung der Charta in der zukünftigen Verfassung gerichtet. Dass die Charta als Baustein der Identifikation der Bürger Europas mit der Union eine fundamentale Rolle spielen soll, muss sich nach Meinung fast aller Konventsmitglieder in dem Entwurf über eine Verfassung widerspiegeln. In einer breit angelegten Initiative zur Aufnahme der Grundrechtscharta in die Europäische Verfassung (CONV 607/03) sprach sich die große Mehrzahl der Konventsmitglieder dafür aus. Auch Jürgen Meyer, Vertreter des deutschen Bundestags im Konvent, kam in seinen Redebeiträgen (http://www.bundestag.de/europa/eu_konvent/meyer_konv/) im Plenum immer wieder auf diesen Aspekt zurück. Aufgrund seiner Erfahrungen als Mitglied des Grundrechtskonvents stellte er seine Sachkompetenz in diesem Themenbereich in die Dienste des Konvents und betonte die Wichtigkeit einer herausgehobenen Position der Charta im zukünftigen Vertrag.

Mit der Entscheidung, die Charta im Entwurf als Teil II auf Verfassungsrang zu heben, kamen der Konvent und sein Präsidium den Forderungen der Arbeitsgruppe und der Konventsmitglieder im Plenum schließlich nach.

Verfahrensweise mit der Präambel und Duplizierung von Rechten

Bei der Einbeziehung war auch die Verfahrensweise bezüglich der Präambel von Bedeutung. Wie sollte man mit der Präambel im Falle einer Einbeziehung der Charta durch ein neues Protokoll im Anhang (Variante e) oder vor allem bei einer Integration der Gesamtcharta in den Verfassungsentwurf umgehen? Die Präambel spielte schon im Rahmen des Grundrechtskonvents bei den Bemühungen um einen endgültigen Konsens eine zentrale Rolle. Wäre es daher zulässig und für den Konvent denkbar, die Charta-Präambel – vielleicht auch zugunsten einer neuen Präambel für den gesamten Vertragsentwurf – wegzulassen? Laut Schlussbericht der Arbeitsgruppe sollte sie aus Respekt vor dem Ergebnis des Grundrechtskonvents „auf alle Fälle“ im künftigen Rahmen eines Verfassungsvertrags beibehalten werden. Darüber hinaus regte Vitorinos Arbeitsgruppe an, die Präambel aufgrund ihres weit über die Grundrechte hinausgehenden Charakters als neue Präambel für das gesamte Vertragswerk zu übernehmen oder zumindest Bestandteile daraus heranzuziehen.

In diesem Zusammenhang trat auch die Problematik der Verdoppelung von Rechten auf. Diese ergibt sich dadurch, dass Grundrechte durch den EG-Vertrag bereits festgeschrieben sind und in einigen Artikeln der Charta wiederholt werden. Wie sollte bei einer Einbeziehung der Artikel der Charta in einen neuen Grundlagenvertrag oder in ein Protokoll (Option e) mit der bestehenden Duplizierung verfahren werden? Davon betroffen wären vor allem die Freizügigkeitsrechte (Art. 15 Absatz 2 und Art. 45 der Charta), fast alle Rechte des Kapitels

„Bürgerrechte“ der Charta wie z.B. Wahlrecht, Recht auf Zugang zu Dokumenten, Petitionsrecht (Art. 39, Art. 40, Art. 41.4, Art. 42-46 der Charta) sowie die Diskriminierungsverbote (Art. 21.2 und Art. 23 der Charta). Entsprechende Verweise in den einzelnen Verfassungsteilen sollten die Problematik der Duplizierung von Grundrechten lösen und somit die vollständige Kompatibilität der Charta mit den vertraglich bereits gesicherten Grundrechten gewährleisten.

Direkte Einklagbarkeit der Grundrechte vor dem Europäischen Gerichtshof

Des Weiteren eröffneten sich Fragen in Bezug auf den gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz. Sie betreffen die Befassung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit. Empfiehlt es sich, einen neuen Weg für eine unmittelbare Klage für den Schutz der Grundrechte des Einzelnen einzurichten, nach dem Vorbild einiger einzelstaatlicher Verfassungsverfahren? Mit dem Zugang zum Gerichtshof für Einzelpersonen und der Frage, welche Rechtsmittel ihnen dazu zur Verfügung stehen könnten, befasste sich die Arbeitsgruppe über ihr Mandat hinaus. Die Meinung, dass die Möglichkeit der direkten Klage für Einzelpersonen, wenn sie in ihren Charta-Grundrechten verletzt werden, zum einen sichtbar gemacht und zum anderen erleichtert werden muss, vertrat unter anderem Jürgen Meyer, der den Konvent im Interesse der Unionsbürger auf diesen wichtigen Punkt verwies. Im Verfassungsentwurf wird in dieser Frage kein neuer Weg beschritten, aufgrund ihrer vertraglichen Verankerung werden in Zukunft jedoch alle Grundrechte der Charta für Individualpersonen einklagbar sein.

Beitritt zur EMRK

Die Arbeitsgruppe bekräftigte auch den Zusammenhang zwischen den Charta-Rechten und den durch die EMRK garantierten Rechten sowie die tiefe Verwurzelung der Charta in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten. Als ergänzende Initiative zur möglichen Einbeziehung der Charta in die Verträge wurde daher ein Beitritt der Union zur EMRK geprüft und diskutiert, welche Auswirkungen dieser haben könnte. In Bezug auf einen Beitritt der Union zur EMRK herrschte im Konvent weitestgehend Einigkeit darüber, dass dieser durch eine Verfügung im Vertrag grundsätzlich möglich gemacht werden sollte. Der Konvent folgte damit der Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe, die dem Plenum einstimmig und nachdrücklich die Einführung einer solchen verfassungsmäßigen Bestimmung empfohlen hatten. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, dass sich durch den Beitritt der EU zur EMRK – wie auch durch die Aufnahme der Charta in die Verträge – die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht verändern darf (Art. II-51.2 EVE).

Ergebnis und Bewertung

Nach sieben Sitzungen zwischen Juni und Oktober 2002 (siehe Chronologie des Konvents) konnte in der Arbeitsgruppe zu den meisten Aspekten ein breiter Konsens gefunden werden, der in den Schlussfolgerungen (CONV 354/02) zum Ausdruck kommt. Kurz gefasst, ist die Gruppe für beide im Mandat an sie gerichteten Fragen zu einer positiven Antwort gekommen und hat sich sowohl für die Aufnahme der Charta in die Verträge als auch für die Möglichkeit eines Beitritts der EU zur EMRK ausgesprochen. Die Arbeitsgruppe hat die an sie gestellte

Aufgabe erfüllt und mit ihrem Abschlusspapier dem Plenum klare Vorgaben gemacht. Für die weitere Diskussion waren diese Ergebnisse sicher von entscheidender Bedeutung, denn die Mehrzahl der Vorschläge der Arbeitsgruppe wurden im Plenum insgesamt positiv aufgenommen und von nahezu allen politischen Strömungen und institutionellen Komponenten des Konvents unterstützt.

Der Konvent hat in seinem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, wie er dem Präsidenten des Europäischen Rates am 18. Juli 2003 in Rom vorgelegt wurde, den Empfehlungen der Arbeitsgruppe und der Diskussion im Plenum umfassend Rechnung getragen. Die Charta inklusive ihrer Präambel konstituiert Teil II des Vertragsentwurfs (Art.II-1 bis Art. II-54 EVE). Die Entscheidung des Konvents zur Integration der Charta in die Verfassung ist eines seiner wichtigsten Ergebnisse. Denn der Nutzen, den die Charta bereits gebracht hat und als rechtsverbindliches Dokument in erhöhtem Maße mit sich bringen wird, ist besonders für den einzelnen Bürger in Europa von elementarer Bedeutung. Mit der Verfassung wird ihm ein lückenloser Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene garantiert. Bisher wurde dieser durch die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der einzelnen Mitgliedstaaten in Form von Richterrecht des EuGH gewährleistet. Seit dem Vertrag von Maastricht wird zudem in Artikel 6 Absatz 2 EUV Bezug darauf genommen. Dies kann trotzdem nicht darüber hinwegtäuschen, dass der europäische Grundrechtsschutz in seiner bisherigen Form durchaus Defizite aufweist, zum Beispiel beim Recht auf Informationsfreiheit und Datenschutz.

Die durch den Verfassungsvertrag nun rechtsverbindliche Charta schafft bei den bestehenden Defiziten Abhilfe und wird bei den Bürgern das Gefühl, der Macht der EU schutzlos ausgeliefert zu sein, mildern. Denn durch die Charta erschließt sich die Möglichkeit, die Achtung dieser Rechte gegenüber den Institutionen der Europäischen Union durchzusetzen. Dadurch übt sie auch eine wichtige Signalwirkung nach außen aus. Nicht zuletzt für die derzeitigen und potenziellen Beitrittskandidaten offenbart sich die Achtung der rechtsstaatlichen Grundsätze als Grundbedingung für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Darüber hinaus verdeutlicht die Charta auch weltweit gegenüber Drittstaaten den herausragenden Stellenwert von Grund- und Menschenrechten in der Union.

Die Mitgliedstaaten haben auf der anstehenden Regierungskonferenz nun die Chance, gegenüber der Welt, sich selbst und vor allem ihren Bürgern zu beweisen, dass die Union als Wertegemeinschaft existiert und sich auch berechtigterweise so nennen darf. Dies nicht nur zur Stärkung der Glaubwürdigkeit einer regional und global agierenden EU, sondern vor allem auch im Interesse ihrer Bürger, deren Zustimmung und Unterstützung sie für den weiteren Einigungsweg noch dringend benötigen. Denn zur Identifikation des Bürgers mit der Europäischen Union leistet die rechtsverbindliche und damit einklagbare Charta der Grundrechte einen bedeutenden Beitrag.