

Schriften des Frankfurter Instituts
für das Recht der Europäischen Union
Band 12



Carsten Nowak | Carmen Thiele (Hrsg.)

Effektivität des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

Beiträge zum 10. Jahrestag der
rechtsverbindlichen EU-Grundrechtecharta



Nomos

Schriften des Frankfurter Instituts für
das Recht der Europäischen Union

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Brömmelmeyer
Prof. Dr. Ulrich Häde
Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg
Prof. Dr. Gudrun Hochmayr
Prof. Dr. Eva Kocher
Prof. Dr. Carsten Nowak
Prof. Dr. Matthias Pechstein
Prof. Dr. Michael Stürner

Band 12

Carsten Nowak | Carmen Thiele (Hrsg.)

Effektivität des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

Beiträge zum 10. Jahrestag der
rechtsverbindlichen EU-Grundrechtecharta



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8011-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2403-6 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die am 7. Dezember 2000 feierlich in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat mit dem am 1. Dezember 2009 erfolgten Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags endlich Rechtsverbindlichkeit erlangt. Anlässlich des zehnten Jahrestages der rechtsverbindlichen EU-Grundrechtecharta hat das von der Europäischen Kommission als *Jean Monnet Centre of Excellence* ausgezeichnete Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union (*fireu*) der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) unter der Leitung der beiden Herausgeber des vorliegenden Bandes am 14. November 2019 eine Tagung zum Thema „Effektivität des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union“ durchgeführt. Die Ergebnisse dieser aus Mitteln der Europäischen Union finanzierten und vornehmlich auf die EU-Grundrechtecharta fokussierten Tagung werden im vorliegenden Band dokumentiert. Dieser beinhaltet die Schriftfassungen fast aller Tagungsreferate sowie zwei zusätzlich aufgenommene Aufsätze. Bei den beiden letztgenannten Aufsätzen handelt es sich um den Beitrag von *Gabriel N. Toggenburg*, der die Grundrechte-Tagung des *fireu* mit einem Grußwort der EU-Grundrechteagentur eröffnete, und um den Beitrag von *Clara Pira Machel*, der aus einer von dem Herausgeber im Sommersemester 2020 betreuten Seminararbeit hervorgegangen ist.

Die Herausgeber des vorliegenden Tagungsbandes danken vielmals den Referentinnen und Referenten, die zum Gelingen der Grundrechte-Tagung und des vorliegenden Tagungsbandes maßgeblich beigetragen haben. Für die redaktionelle Unterstützung bei der Fertigstellung dieses Bandes gebührt ebenfalls ein großer Dank den am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht, tätigen Wissenschaftlichen Mitarbeitern, namentlich *Matthias Motzkus*, *Sabine Ries* und *Benjamin Steinke*, die außerdem den in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift veröffentlichten Tagungsbericht (EuGRZ 2020, 154-160) verfasst haben. Ein besonders herzlicher Dank geht schließlich an die Lehrstuhlkoordinatorin *Manuela Richter*, die sich mit großem Engagement um die Organisation und den reibungslosen Ablauf der Grundrechte-Tagung gekümmert hat.

Frankfurt (Oder), im Januar 2021

Carsten Nowak
Carmen Thiele

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	9
Die Grundrechtecharta im Außenverfassungsrecht der Europäischen Union	13
<i>Markus Rau</i>	
Brexit-Grundrechtsfolgenrecht	33
<i>Peter Szczekalla</i>	
Kohärenz von EU-Grundrechtecharta und EMRK	45
<i>Carmen Thiele</i>	
Das Spannungsverhältnis zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmergrundrechten in der EuGH-Rechtsprechung zur EU-Grundrechtecharta	61
<i>Christian Hilbrandt</i>	
Menschenwürde als Existenzsicherung: Flüchtlinge und Klimaschutz	73
<i>Walter Frenz</i>	
Das europäische Datenschutzgrundrecht in der digitalen „Infosphäre“	103
<i>Ines Härtel</i>	
Zwischen Konkurrenz und Kooperation: Die Unionsgrundrechte als unmittelbarer Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts – Analyse und Bewertung des bundesverfassungsgerichtlichen „Recht auf Vergessen II“-Beschlusses vom 6.11.2019	139
<i>Clara Pira Machel</i>	
The Charter at national level: from an ‘unchartered territory’ to a revised Charter Strategy	165
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Herausgeber- und Autorenverzeichnis	179

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht/Auffassung
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (bis 31. Januar 2003)
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union (seit 1. Februar 2003)
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	<i>Archiv des öffentlichen Rechts</i>
AP	<i>Arbeitsrechtliche Praxis</i>
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht
BB	<i>Betriebs-Berater</i>
Bd.	Band
BDVR	Bunde Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Beih.	Beiheft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BND	Bundesnachrichtendienst
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada)
CJEU	Court of Justice of the European Union
CR	<i>Computer und Recht</i>
ders.	derselbe
DÖV	<i>Die Öffentliche Verwaltung</i>
DStZ	<i>Deutsche Steuer-Zeitung</i>
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DuD	<i>Datenschutz und Datensicherheit</i>
DVBl.	<i>Deutsches Verwaltungsblatt</i>

Abkürzungsverzeichnis

DWA	Draft Withdrawal Agreement
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
ECHR	European Court of Human Rights
ed(s).	editor(s)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
ELRev.	<i>European Law Review</i>
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte u. Grundfreiheiten
EP	Europäisches Parlament
Erglfg.	Ergänzungslieferung
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuG	Gericht (als Teil des Gerichtshofs der EU); früher: Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof (als Teil des Gerichtshofs der EU); früher: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	<i>Europäische Grundrechte-Zeitschrift</i>
EuR	<i>Europarecht</i>
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZA	<i>Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht</i>
EuZW	<i>Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht</i>
EWS	<i>Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht</i>
FAZ	<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>
FIREU	Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union an der Europa-Universität Viadrina
Fn.	Fußnote
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt /-anwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSGA	Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	<i>Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht</i>
GWR	<i>Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht</i>

Halbs.	Halbsatz
Hrsg. / hrsg.	Herausgeber / herausgegeben von
ICO	Information Communication Office
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
i.V.m.	in Verbindung mit
IWRZ	<i>Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht</i>
JRP	<i>Journal für Rechtspolitik</i>
Jura	<i>Juristische Ausbildung</i>
jurisPR	<i>juris PraxisReport</i>
JuS	<i>Juristische Schulung</i>
JZ	<i>Juristenzeitung</i>
lit.	litera
LKV	<i>Landes- und Kommunalrecht</i>
MMR	<i>Multimedia-Recht</i> (Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung)
m.w.N.	mit weiterem/n Nachweis/en
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NGO	Non Governmental Organisation
NHRIs	National Human Rights Institutions
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
NLMR	<i>Newsletter Menschenrechte</i>
Nr.	Nummer
NuR	<i>Natur und Recht</i>
NVwZ	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
pass.	passim
RdE	<i>Recht der Energiewirtschaft</i>
RL	Richtlinie/n
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/n
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge / seit 2004: Sammlung der Europaratsverträge
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA)
TVG	Tarifvertragsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

UAbs.	Unterabsatz / -absätze
UN	United Nations
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	<i>Umwelt und Planungsrecht</i>
v.a.	vor allem
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich
VO	Verordnung/en
vol.	volume
ZAR	<i>Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik</i>
ZESAR	<i>Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht</i>
ZG	<i>Zeitschrift für Gesetzgebung</i>
Ziff.	Ziffer/n
ZNER	<i>Zeitschrift für Neues Energierecht</i>
ZP	Zusatzprotokoll(e)
ZUR	<i>Zeitschrift für Umweltrecht</i>

Die Grundrechtecharta im Außenverfassungsrecht der Europäischen Union

Markus Rau*

I. Einleitung

Grundrechte binden Herrschaftsmacht. Das gilt in verfassungsgeschichtlicher und staatsrechtlicher Perspektive zunächst für die Herrschaft nach Innen – also die territorial begrenzte Ausübung von Hoheitsgewalt innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets. Die Grundrechtecharta bildet insoweit keine Ausnahme. Im Gegenteil, stellt die Präambel der Grundrechtecharta gleich zu ihrem Beginn einen Zusammenhang her mit dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, den die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern nach Art. 3 Abs. 2 EUV bietet.¹

Es ist indes kein neuer Gedanke, dass die Grundrechte auch für die Außenbeziehungen von Bedeutung sein können. So wird im deutschen Verfassungsrecht seit jeher darüber diskutiert, wie weit die Grundrechtsbindung der auswärtigen Gewalt reicht. Beispielhaft genannt sei die Mitte der 1990er-Jahre veröffentlichte grundlegende Habilitationsschrift „Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte“ von *Rainer Hofmann*.² Und auch in der rund 13 Jahre später erschienenen Habilitationsschrift „Außenverfassungsrecht“ von *Volker Röben* nimmt die Frage der sog. extraterritorialen Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt einen breiten Raum ein.³ Darin werden darüber hinaus auch die internationalen Menschenrechtsverträge dazu befragt, welche Antworten sie auf den Grund-

* Geringfügig überarbeitete und aktualisierte Fassung des auf der Tagung am 14.11.2019 gehaltenen Vortrags. Nachweise wurden (nur) punktuell hinzugefügt; auf einen umfangreicheren Fußnotenapparat wurde verzichtet.

1 Zur begrifflichen Grundlegung des Unionsrechts über seinen Raumbezug instruktiv v. *Bogdandy*, Von der technokratischen Rechtsgemeinschaft zum politisierten Rechtsraum. Probleme und Entwicklungslinien in der Grundbegrifflichkeit des Europarechts, MPIL Research Paper Series Nr. 2017-2 (abrufbar unter: <https://www.mpil.de/de/pub/publikationen/mpil-research-paper-series.cfm>).

2 *Hofmann*, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, 1994.

3 *Röben*, Außenverfassungsrecht – Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, 2007, S. 404 ff.

rechtsschutz gegenüber extraterritorialer Herrschaftsausübung geben. Insbesondere für die EMRK gibt es hierzu beginnend mit der „Bankovic“-Entscheidung aus dem Jahr 2001⁴ eine umfangreiche Rechtsprechung des EGMR und eine lebhafte Diskussion in der Rechtswissenschaft.⁵

Für das Grundgesetz ist die Debatte durch das „BND“-Urteil des BVerfG⁶ unlängst erst neu aufgeflammt.⁷ Aber auch die Rechtsprechung des VG Berlin und des OVG Berlin-Brandenburg zur Rückholung deutscher Staatsangehöriger („IS-Rückkehrer“) aus Flüchtlingslagern in Syrien kann in den weiteren Kontext eingeordnet werden,⁸ ebenso wie die beim BVerfG anhängigen „Klimaklagen“, in denen sich etwa auch Kläger aus Bangladesch auf die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG berufen.⁹

Für die Grundrechtecharta, so scheint es, steht die Diskussion dagegen noch weitgehend am Anfang. In einer aktuellen Kommentierung heißt es etwa: „Bislang nicht geklärt ist die Frage nach einer möglichen extraterritorialen Geltung der Grundrechtecharta.“¹⁰ Welche Bedeutung kommt der Grundrechtecharta also für das unionale Außenhandeln zu? Hat die

4 EGMR (Große Kammer), Entscheidung v. 12.12.2001, Nr. 52207/99 (Bankovic u.a./Belgien u.a.), NJW 2003, S. 413 ff.

5 Vgl. für einen ersten Überblick nur Meyer-Ladewig/Nettesheim, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer (Hrsg.), EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention (Handkommentar), 4. Aufl. 2017, Art. 1 Rn. 26 ff.

6 BVerfG, Urteil v. 19.5.2020, 1 BvR 2835/17, juris = EuGRZ 2020, S. 319 ff.

7 Vgl. z.B. Krebs, Globale Gefahren und nationale Pflichten – Extraterritoriale Schutzpflichten im Grundgesetz: Das BND-Urteil und die Debatte um ein „Lieferkettengesetz“, Verfassungsblog v. 4.6.2020 (abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/globale-gefahren-und-nationale-pflichten>); Reinke, Rights reaching beyond Borders – A discussion of the BND-Judgment, dated 19 May 2020, 1 BvR 2835/17, Verfassungsblog v. 30.5.2020 (abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/rights-reaching-beyond-borders>); Schwander, Eine Antwort, viele Fragen: Das BND-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog v. 23.5.2020 (abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/eine-antwort-viele-neue-fragen>).

8 VG Berlin, Beschluss v. 10.7.2019, 34 L 245.19, juris = NVwZ 2019, S. 1302 ff.; nachgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 10.6.2020, OVG 10 S 64.19, juris. Dazu Schwander, Die Pflicht zur Rückholung Deutscher aus dem vormaligen IS-Gebiet, NVwZ 2019, S. 1260 ff. Siehe auch VG Berlin, Beschluss v. 10.2.2020, 34 M 456.19, juris; Beschluss v. 27.1.2020, 34 L 334.19, juris.

9 Vgl. z.B. Aktivisten gegen Bundesregierung: Der Klimawandel kommt vors Verfassungsgericht, Süddeutsche Zeitung v. 15.1.2020 (abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimawandel-klage-verfassungsgericht-1.4757994>).

10 Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 62. Immerhin liegen mittlerweile die ers-

Grundrechtecharta das Potenzial dazu, einen selbständigen Beitrag zur materiellen Konstitutionalisierung der EU-Außenbeziehungen zu leisten? Darum soll es im Folgenden gehen. Dazu soll der Blick in einem ersten Schritt auf die grund- und menschenrechtlichen Zielbestimmungen im Primärrecht der EU gelenkt werden.

II. Verpflichtung der EU-Außenpolitik auf den Grund- und Menschenrechtsschutz: die Wert-, Grundsatz- und Zielbestimmungen des Primärrechts

Mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags am 1. Dezember 2009 hat nicht nur die Grundrechtecharta als „Festlegung des gemeinsamen Konsenses der Mitgliedstaaten in menschenrechtlichen Fragen“¹¹ Rechtsverbindlichkeit erlangt. Vielmehr ist es zugleich auf der Ebene der allgemeinen Bestimmungen des EUV zu einer materiellen Konstitutionalisierung auch der EU-Außenbeziehungen gekommen, die in nationalen Verfassungen ihres Gleichen suchen dürfte. So vollzieht Art. 3 Abs. 5 Satz 1 EUV den Schritt in die Werteunion, den die Mitgliedstaaten mit der „Adelung“¹² der früheren „Grundsätze“ des Art. 6 Abs. 1 EU als „Werte“ in Art. 2 EUV gegangen sind, ausdrücklich auch für den Bereich des auswärtigen Handelns der Union nach. Der darin bereits angelegte Gedanke einer Kohärenz des Innen- und Außenhandelns der Union kommt des Weiteren auch in Art. 21 Abs. 1 EUV und schließlich nochmals explizit in Art. 21 Abs. 3 EUV zum Ausdruck. *Markus Krajewski* hat den Kerngedanken einer „Parallelität von Binnen- und Außenwerten“, der den genannten Bestimmungen zugrunde liegt, vor einigen Jahren in Abwandlung eines aus dem unionalen Kompetenzrecht bekannten Wortes auf die Formel gebracht: *in fundamento interno, in fundamento externo*.¹³

ten Qualifikationsarbeiten vor, die sich der Thematik angenommen haben; vgl. z.B. *Schwander*, Extraterritoriale Wirkungen von Grundrechten im Mehrebenensystem, 2018.

- 11 *Regelsberger/Kugelmann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV – Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 21 EUV Rn. 9.
- 12 Vgl. *v. Bogdandy*, Tyrannie der Werte? Probleme und Wege europäischen Schutzes nationaler Rechtsstaatlichkeit, MPIL Research Paper Series Nr. 2019-04, S. 1 ff. (abrufbar unter: <https://www.mpil.de/de/pub/publikationen/mpil-research-paper-series.cfm>).
- 13 *Krajewski*, Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?, EuR 2016, S. 235 (239).

Zu den in Art. 2 EUV genannten Werten, die nach Art. 3 Abs. 5 Satz 1 EUV mithin auch für das Außenhandeln der EU maßgeblich sind, gehört ausdrücklich auch „die Wahrung der Menschenrechte“. Entsprechend sieht Art. 3 Abs. 5 Satz 2 EUV für die Beziehungen der Union zur übrigen Welt auch nochmals ausdrücklich vor, dass die Union u.a. einen Beitrag leistet „zum Schutz der Menschenrechte“, wobei – wohl mit Blick auf die UN-Kinderrechtskonvention – in etwas überraschender Weise ergänzend spezifiziert wird „insbesondere der Rechte des Kindes“. Auch der umfassende Zielkatalog für das auswärtige Handeln der Union in Art. 21 Abs. 2 EUV beinhaltet in Buchstabe b sodann u.a. nochmals die Vorgabe, „die Menschenrechte [...] zu festigen und zu fördern“.

Die Wert-, Grundsatz- und Zielbestimmungen der Art. 2, 3 und 21 EUV sind bis heute Gegenstand intensiver akademischer Debatten. Dabei geht es u.a. um das Verhältnis der Begriffe „Werte“, „Grundsätze“ und „Ziele“ untereinander sowie zu dem rechtstheoretischen Konstrukt der „Prinzipien“.¹⁴ Bemängelt werden – nicht ganz zu Unrecht – z.T. die Redundanzen, Pleonasmen und begrifflichen Unschärfen der Bestimmungen.¹⁵ Speziell für den Bereich der Außenbeziehungen wird vielfach auch die große Bandbreite, Ausdifferenziertheit und Ausführlichkeit der Zielvorgaben kritisiert; so ist etwa von einer „geradezu epidemischen Ausbreitung von Unionszielen“ die Rede.¹⁶ Schließlich hat der Katalog des Art. 21 Abs. 2 EUV teilweise sogar einen gewissen Spott auf sich gezogen, wenn er etwa als „Wunschzettel für eine bessere Welt“ bezeichnet worden ist.¹⁷ Dem halten andere Stimmen wiederum das „innovative Potenzial“ und die „mögliche Sprengkraft“ entgegen, die mit der insbesondere durch Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV erfolgten normativen Ausrichtung der EU-Außenbeziehungen einhergehe.¹⁸ Hinsichtlich der Menschenrechtsverpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten ist mitunter sogar von einer „Zäsur“ die

14 Vgl. z.B. *Streinz*, Principles and values in the European Union, EuR-Beih. 1/2018, S. 9 ff.

15 Vgl. z.B. *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, Werkstand: 69. EL Febr. 2020, Art. 21 EUV Rn. 19.

16 *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, Werkstand: 69. EL Febr. 2020, Art. 3 EUV Rn. 64.

17 *Drescher*, Ziele und Zuständigkeiten, in: Marchetti/Demesmay (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Analyse und Bewertung, 2010, S. 59 (68).

18 *Krajewski*, Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?, EuR 2016, S. 235 (240).

Rede, die die Einführung dieser Bestimmungen in den EUV bewirkt habe.¹⁹

Wie dem auch sei: Als Akt der Selbstvergewisserung des europäischen Konstitutionalismus erscheint der Weg in die Werteunion durchaus als konsequent – mag er auch „risikoreich“ sein, wie *Armin von Bogdandy* im Zusammenhang mit der nunmehr bereits seit einigen Jahren virulenten Problematik des europäischen Schutzes nationaler Rechtsstaatlichkeit vor Kurzem angemerkt hat.²⁰ Folgerichtig erscheint auch, wenn die als gemeinsam identifizierten und anerkannten Werte normative Orientierung auch für das Handeln nach Außen geben sollen. Im Übrigen geht es bei Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV auch um die internationale Dimension europäischer Identitätsbildung: So kann gerade auch der Zielkatalog des Art. 21 Abs. 2 EUV, wie zuvor schon Art. 11 Abs. 1 EU, auf dem er aufbaut, als programmatische Zusammenfassung der wesentlichen Aspekte der externen Seite europäischer Identität angesehen werden.²¹ Politikwissenschaftlich verbindet sich mit der durch Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV bewirkten materiellen Konstitutionalisierung der EU-Außenbeziehungen die Diskussion, ob es der EU (noch) gerecht wird, wenn sie als „Zivilmacht“ oder „soft power“ begriffen wird, oder ob stattdessen sinnvollerweise von einer „Normative Power Europe“ (*Ian Manners*) zu reden ist – wobei es insoweit auch gegenläufige Trends in der Fortentwicklung der Union geben dürfte.

Ob sich Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV im Bereich des auswärtigen Grund- und Menschenrechtsschutzes als Grundlage für konkrete Ge- und Verbote eignen, an denen sich das Handeln der EU messen lassen muss, unterliegt allerdings erheblichen Zweifeln. In der Literatur ist das z.T. zwar angenommen worden.²² Bei unbefangener Lektüre drängt sich jedoch auf, dass die Bestimmungen v.a. einen programmatischen Charakter

19 *Bartels*, Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, hrsg. v. Deutschen Institut für Menschenrechte und Misereor, 2014, S. 15.

20 Vgl. *v. Bogdandy*, Tyrannei der Werte? Probleme und Wege europäischen Schutzes nationaler Rechtsstaatlichkeit, MPIL Research Paper Series Nr. 2019-04, S. 1 und 11 (abrufbar unter: <https://www.mpil.de/de/pub/publikationen/mpil-research-paper-series.cfm>).

21 Vgl. *Bruha/Rau*, Europäische Identitätsbildung: die internationale Dimension, in: Franzius/Preuß (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit, 2004, S. 289 (294).

22 Vgl. u.a. *Bartels*, The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, EJIL 25 (2014), S. 1071 ff.; dazu krit. *Cannizzaro*, The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels, EJIL 25 (2014), S. 1093 ff.

aufweisen, der sie im Wesentlichen als einen zwar verbindlichen, aber ausfüllungsbedürftigen Verfassungsauftrag erscheinen lässt.²³ Die Bestimmungen sind auf eine Konkretisierung angelegt; sie müssen – mit anderen Worten – „mit Leben gefüllt“ werden. Das zeigt schon Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 EUV, nach dem der Europäische Rat auf der Grundlage der in Art. 21 EUV aufgeführten Grundsätze und Ziele die strategischen Interessen und Ziele der Union festlegt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, was genau mit den „Menschenrechten“, die die Bestimmungen erwähnen, gemeint sein soll: die Menschenrechtsverbürgungen des allgemeinen Völkerrechts? Oder auch die völkervertraglichen Menschenrechte – und wenn ja: welche genau? Oder sind die Garantien der Grundrechtecharta gemeint? Wird hier letztlich vielleicht sogar auf überpositives Recht abgehoben?

Eine vergleichbare Auslegungsproblematik ist aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt, nämlich in Bezug auf Art. 1 Abs. 2 GG.²⁴ Ein wesentliches, in der Diskussion vielfach ausgeblendetes Argument ergibt sich schließlich aus Art. 3 Abs. 5 Satz 1 EUV selbst. Denn danach schützt und fördert die EU gleichrangig neben ihren Werten auch ihre Interessen. Das heißt, politikwissenschaftlich gesprochen: Der EUV stellt die EU-Außenpolitik nicht allein auf ein „idealistisches“ Fundament, sondern ergänzt dieses um eine „realistische“ Perspektive.

Die „richtige“ Balance zwischen außenpolitischem Idealismus und Realismus zu finden, ist jenseits anderweitig sich ergebender strikter Rechtsbindungen dem politischen Prozess überantwortet. Darin muss man im Übrigen auch keinen ernsthaften Widerspruch sehen zu der Auffassung von *Markus Krajewski* in seinem zuvor bereits zitierten Beitrag aus dem Jahr 2016. Darin verfolgt er zwar das ebenso verdienst- wie anspruchsvolle Projekt, die etwa in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV angelegten normativen Grundlagen der EU-Außenbeziehungen namentlich für den Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen als verbindlich, justiziabel und umsetzbar zu begreifen. Auch *Krajewski* schreibt aber: „Gleichwohl ist anzunehmen, dass die Justiziabilität der Ziele auch für die EU-Außenwirtschaftsbeziehungen nur von geringer praktischer Relevanz sein wird. Der Grund hierfür liegt darin, dass es sich bei den Zielen um offen formulierte Programmnormen handelt, deren Steuerungswirkung sich in erster Linie auf politische Gestaltungsprozesse richtet und die nur sehr eingeschränkt

23 Vgl. *Rau*, Bedeutung der Grundrechte der EU für Drittstaaten, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 5 Rn. 5.

24 Vgl. nur *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG – Grundgesetz (Kommentar), 8. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 70 ff.