

## § 14 Grundrechte

- I. Die Grundrechtecharta
  1. Grundrechtliche Gewährleistungen und die Struktur der Grundrechte
  2. Ausnahmeregelung für Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich
  3. Die Grundrechtecharta im Gefüge der EU
- II. Beitritt zur EMRK
- III. Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts
  1. Herleitung als allgemeine Rechtsgrundsätze
  2. Auswirkungen
- IV. Folgen für die Kontrolle von Sekundärrecht und nationalen Umsetzungsakten durch das BVerfG

*Literatur:*

Pache/Rösch, Die neue Grundrechtsordnung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR 2009, S.769-789.

Ludwig, Thomas Claus, Zum Verhältnis zwischen Grundrechtecharta und allgemeinen Grundsätzen, in: EuR 2011, S.715-735.

Lenaerts, Koen, Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, in: EuZW 2012, S.3-18.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bindet das jeweilige nationale Recht als auch eine Reihe völkerrechtlicher Verträge an die Grundrechte, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention. Die Bindung der Europäischen Union an die Grundrechte ergibt sich aus Art.6 EUV<sup>1</sup> und ist dreifach gesichert:

1. Die Grundrechtecharta der EU (GrC) ist gem. Art.6 Abs.1 EUV geltendes Primärrecht und damit rechtlich bindend für die Union und die Mitgliedsstaaten bei der Ausführung von Unionsrecht.
2. Die Union soll gem. Art.6 Abs.2 EUV der EMRK beitreten.
3. Gem. Art.6 Abs.3 EUV sind die Grundrechte, gemessen an der EMRK und der Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

### **I. Die Grundrechtecharta**

Die Grundrechtecharta ist Teil des EU-Primärrechts und damit in der Normenhierarchie innerhalb der EU an erster Stelle anzusiedeln. Sie richtet sich gem. Art.51 GrC an die Union selbst und an die Mitgliedsstaaten, wenn sie Unionsrecht durchführen (mittelbar durch die Umsetzung einer Richtlinie oder Verordnung, unmittelbar durch Vollziehung z.B. eines Beschlusses). Sie dient auch als Auslegungshilfe, da sowohl das abgeleitete Unionsrecht als auch das in den Bereich des Unionsrechts fallende nationale Recht im Licht der Charta ausgelegt werden müssen.

---

<sup>1</sup> (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.

Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

## 1. Grundrechtliche Gewährleistungen und die Struktur der Grundrechte

Die Grundrechtecharta enthält grundlegende Freiheits- und Gleichheitsrechte, soziale Rechte, Unionsbürgerrechte als auch justizielle Rechte.

Die Konstruktion der Grundrechte aus der Grundrechtecharta ist mit der im GG verankerten Struktur vergleichbar. Es wird zunächst (1) der Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts bestimmt, (2) festgestellt, ob der Schutzbereich eingeschränkt worden ist und (3) nach einer Rechtfertigung für den Eingriff gesucht.

Der Schutzbereich (1) richtet sich nach dem jeweiligen Grundrecht. Zunächst ist der personale Schutzbereich zu bestimmen. Berechtigte sind natürliche Personen und juristische Personen, soweit das Grundrecht seinem Inhalt nach nicht ausschließlich auf natürliche Personen anwendbar ist. Bis auf spezifische Unionsbürgerrechte gilt die Grundrechtecharta auch für Drittstaatsangehörige. Der sachliche Schutzbereich hängt vom Grundrecht ab, hier kann auf die oft ausführlich formulierten Artikel der Grundrechtecharta verwiesen werden.

Dann ist festzustellen, ob der Schutzbereich eingeschränkt worden ist (2), also ob nach der deutschen Grundrechtsdogmatik ein Eingriff in den Schutzbereich stattgefunden hat. Hier ist zu beachten, dass wie oben gesagt die Grundrechtecharta die Union selbst, d.h. ihre Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen bindet, sowie die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung und Ausführung der Unionsrechts.

Als letzter Schritt stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung (3). Gem. Art.52 Abs.1 S.1 GrC muss jede Einschränkung des Schutzbereichs gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt des Grundrechts achten. Der Eingriff muss außerdem zulässige Ziele verfolgen, d.h. von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechende Zielsetzungen. Desweiteren darf eine Einschränkung eines Grundrechts nicht unverhältnismäßig sein, d.h. die Maßnahme muss geeignet sein, das Ziel zumindest zu fördern, und unter mehreren gleich geeigneten Maßnahmen muss es sich um die mildeste handeln.<sup>2</sup> Bisher räumte der EuGH dem EU-Gesetzgeber im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einen weiten Ermessensspielraum ein, daher ist dieser stets zu beachten.

## 2. Ausnahmeregelung für Polen, Tschechien und das Vereinigte Königreich

Die Grundrechtecharta gilt jedoch nicht uneingeschränkt in allen Mitgliedsstaaten der EU. Nach dem Protokoll Nr.30 zum Lissaboner Vertrag über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich<sup>3</sup> wird eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH und der nationalen Gerichte durch die Charta zur Feststellung der Grundrechtswidrigkeit nationaler Maßnahmen und die Begründung einklagbarer Rechte durch Titel IV der Charta für Polen und Großbritannien ausgeschlossen. Dieselbe Ausnahmeregelung wurde mit Tschechien ausgehandelt und wird beim nächsten Beitritt eines Staates zur EU in einem Protokoll festgeschrieben.

---

<sup>2</sup>Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Unionsebene ist zu beachten, dass der EuGH keine Angemessenheitsprüfung vornimmt wie es das BVerfG tut!

<sup>3</sup> Zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:DE:PDF>

### 3. Die Grundrechtecharta im Gefüge der EU

Bisher hat die Grundrechtecharta in der Rechtsprechung des EuGH vergleichsweise eine geringere Rolle als das übrige Primärrecht gespielt, was aber vor allem mit der kurzen Geltungsdauer zu erklären ist. Es ist zu erwarten, dass die Grundrechtecharta immer mehr Einfluss auf die Rechtsprechung des EuGH nehmen wird. Seit 2009 ist bereits eine Reihe von Urteilen zur Grundrechtecharta ergangen. So ging es im Fall *Associationbelge des Consommateurs Test-Achats* um die Frage, ob die Richtlinie 2004/113/EG vom 13. 12. 2004 zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu Dienstleistungen gegen Unionsrecht verstieß. Nach Art. 5 Abs.1 der Richtlinie darf die Berücksichtigung des Faktors Geschlechts nicht zu unterschiedlichen Versicherungsprämien für Frauen und Männer führen. In Art. 5 Abs.2 der Richtlinie war eine zeitlich nicht befristete Ausnahme hiervon vorgesehen, sofern die unterschiedlichen Prämien auf einer durch statistische Daten gestützter Risikobewertung beruhen. Der EuGH entschied, dass Art. 5 Abs.2 nicht nur dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel der Gleichbehandlung von Frauen und Männern widerspreche, sondern auch gegen den in Art. 21 Abs.1 Grundrechte-Charta verbürgten Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern verstoße. Daher sei Art. 5 Abs.2 der Richtlinie nach Ablauf einer angemessenen Übergangszeit als ungültig anzusehen.<sup>4</sup>

Aber auch die Kommission hat gegen Ungarn ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet unter anderem wegen der Verletzung von Art.8 Grundrechte-Charta hinsichtlich der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten Ungarns.<sup>5</sup> Hier zeigt sich die wachsende Bedeutung der Grundrechtecharta auf die EU, die mit hoher Wahrscheinlichkeit noch zunehmen wird.

## II. Beitritt zur EMRK

Gem. Art.6 Abs.2 EUV soll die Union der EMRK beitreten.

Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag mit einem Katalog von Grund- und Menschenrechten, über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wacht. Die EMRK wurde im Rahmen des Europarates, dessen Mitgliedschaft inzwischen an den Beitritt zur EMRK gekoppelt ist, ausgearbeitet und ist 1953 in Kraft getreten. Inzwischen sind 47 Staaten im Europarat vertreten, also der EMRK beigetreten. Das bedeutet, dass die Anzahl der Mitgliedsstaaten wesentlich größer ist als in der EU. Alle EU-Mitgliedsstaaten sind gleichzeitig auch im Europarat vertreten, so dass die EMRK die EU-Mitgliedsstaaten ohnehin bindet. Dies führte in der Vergangenheit zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis das EU-Recht und die EMRK zueinander stehen, schließlich genießt das EU-Recht Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, die Mitgliedsstaaten sind aber an die EMRK gebunden und daher verpflichtet, nicht gegen diese zu ver-

<sup>4</sup> EuGH, 01.03.2011 - C-236/09, zu finden unter <http://lexetius.com/2011,394> oder in der NJW 2011, 907.

<sup>5</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17.1.2012, Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden, Maßnahmen im Justizwesen: Europäische Kommission leitet beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein, zu finden unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.

stoßen. Diese Problematik führte schon früh zu der Diskussion über einen Beitritt der EU zur EMRK. Der EuGH stellte in einem Gutachten 1996 fest, dass hierfür zunächst eine primärrechtliche Grundlage geschaffen werden müsse.<sup>6</sup> Dies ist durch den Lissabon-Vertrag in Form des Art.6 Abs.2 EUV geschehen. Ein weiteres Problem stellte die EMRK selbst dar, da ein Beitritt zum Europarat nur für Staaten vorgesehen war. Dieses Problem wurde mit dem 14. Zusatzprotokoll zur EMRK gelöst, der den Beitritt der EU ausdrücklich vorsieht. Nach Ratifikation durch alle Mitglieder des Europarates tritt das Zusatzprotokoll am 1.Juni 2010 in Kraft.

Auch das Verhältnis zwischen dem EuGH und dem EGMR in Straßburg ist noch ungeklärt. Bisher hielt sich der EGMR hinsichtlich der Überprüfung der Rechtsakte der EU zurück.<sup>7</sup> In der Bosphorus-Entscheidung legte der EGMR fest, dass Beschwerden gegen das Handeln von Mitgliedsstaaten, das auf Rechtsakte der EU zurückgeht, grundsätzlich zulässig sind, d.h. vom EGMR überprüft werden können, hat aber Eingriffe in die von der EMRK garantierten Rechte in Erfüllung einer unionsrechtlichen Pflicht als gerechtfertigt erachtet, solange in der EU sowohl materiell als auch verfahrensmäßig ein der EMRK gleichwertiger Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Damit hat der EGMR die Erfüllung einer unionsrechtlichen Pflicht als Rechtfertigungsgrund anerkannt, solange ein Grundrechtsschutz in der EU gesichert ist, hat es sich jedoch vorbehalten, festzulegen, wann der gleichwertige Grundrechtsschutz nicht mehr vorliegt.<sup>8</sup> Wie sich das Verhältnis zwischen EuGH und EGMR durch einen Beitritt verändern könnte, ist noch unklar.

Der Beitritt zur EMRK als völkerrechtlicher Vertrag würde nach dem völkerrechtlichen Vertragsabschlussverfahren gem. Art.218 AEUV erfolgen. Es wäre ein einstimmiger Ratsbeschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes notwendig sowie eine Ratifikation durch die Mitgliedsstaaten nach ihren jeweiligen nationalen Bestimmungen. In der Normenhierarchie wäre die EMRK nach einem solchen Beitritt unter dem Primärrecht, aber über dem Sekundärrecht anzusiedeln (siehe dazu §5).

Zahlreiche Fragen wie die der Repräsentation und Stimmrecht der EU im Ministerkomitee des Europarates oder der Zulässigkeit der Staatenbeschwerden der Mitgliedsstaaten der EU untereinander sind allerdings noch offen und werden Gegenstand der Verhandlungen rund um den Beitritt. Wann dieser erfolgen wird, ist angesichts der hohen Hürden, die der AEUV für das Inkrafttreten aufstellt, noch nicht voraussehbar.

### **III. Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts**

Gem. Art.6 Abs.3 EUV sind die Grundrechte wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungserbteilungen der Mitgliedstaaten ergeben allgemeine Grundsätze des Unionsrechts. Vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages gab es keinerlei primärrechtliche Verankerung der Grundrechte,

---

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 28.3.1996-Gutachten 2/94,Slg.1996,I-1759 (auf deutsch nicht online).

<sup>7</sup> Genauerer unter: Haratsch, Die Solange-Rechtsprechung des EGMR, in: ZaöRV 66 (2006), 927-947, online unter [http://www.zaoerv.de/66\\_2006/vol66.cfm](http://www.zaoerv.de/66_2006/vol66.cfm) zu finden.

<sup>8</sup> EGMR, Urteil vom 30.6.2005, Beschwerde Nr.45036/98 (Bosphorus Hava YollariveTicaretAnonimSirketi vs. Ireland), zu finden in NJW 2006, 197.

so dass der EuGH in seiner Rechtsprechung allgemeine Grundsätze aus der nationalen Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten und der EMRK, deren Mitglied alle Mitgliedsstaaten sind, entwickelt hat. Art.6 Abs.3 EUV ordnet nun ausdrücklich an, dass diese entwickelten Grundsätze trotz der Grundrechtecharta und eine eventuellen EMRK-Beitritts der EU weitergelten sollen.

### 1. Herleitung als allgemeine Rechtsgrundsätze

Wichtigste Etappen dieser für die Union als einer Rechtsgemeinschaft unabdingbaren Entwicklung waren die Urteile in den Sachen *Internationale Handelsgesellschaft* [EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125, Rn. 4: „Die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muss zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muss sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen.“], *Nold* [EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491, Rn. 13] und – vor allem – *Hauer* [EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, Rn. 13 ff.]. Durch die notwendig kasuistische Rechtsprechung geschützt sind

- das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit [Rs. Hauer, Rn. 17 ff. und 32 f.];
- die Unverletzlichkeit der Wohnung, allerdings – im Unterschied zu Art. 13 GG – unter Ausschluss der Geschäftsräume [verb. Rs. 46/87 u. 227/88(Hoehchst), Slg. 1989, S. 2859, Rn. 17];
- das Recht auf rechtliches Gehör [Rs. 136/79 (Panasonic), Slg. 1980, S. 2033, Rn. 17 ff.]und
- die Privatsphäre [Rs. C-404/92-P (X/Kommission), Slg. 1994, I-4737, Rn. 17].
- Von großer Bedeutung sind weiterhin der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz [st.Rspr. seit Hauer] sowie die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit [EuGH, verb. Rs. 205 bis 215/82(Deutsche Milchkontor), Slg. 1983, S. 2633, Rn. 30].

Der EuGH selbst beschreibt die von ihm zur Herleitung der Unionsgrundrechte herangezogenen Quellen wie folgt [EuGH, Rs. 540/03 (EP/Rat), Slg. 2006, I-5769, Rn. 35 ff.]: „Die Grundrechte sind integraler Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Der Gerichtshof lässt sich dabei von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Hierbei kommt der EMRK besondere Bedeutung zu.[...]Der Gerichtshof hat bereits darauf hingewiesen, dass der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu den völkerrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gehört, denen er bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts Rechnung trägt. Das gilt auch für das genannte Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das wie dieser Pakt jeden der Mitgliedstaaten bindet.“

### 2. Auswirkungen

Alle Maßnahmen der Union müssen mit den allgemeinen Grundsätzen im Einklang stehen. Da die Grundrechtecharta zum einem großen Teil eine Kodifikation der Grundsätze, die der EuGH zu den

Grundrechten aufgestellt hat, darstellt, könnten die allgemeinen Grundsätze vor allem hinsichtlich der Ausnahme für Polen, Tschechien und Großbritannien eine Rolle spielen. Bezüglich deren Struktur gilt dasselbe wie das für die Grundrechte der Grundrechtecharta gesagte.

#### **IV. Folgen für die Kontrolle von Sekundärrecht und nationalen Umsetzungsakten durch das BVerfG**

Bekanntlich hat das BVerfG in der „Solange II“-Entscheidung [BVerfGE 73, 339] (unter Umkehrung der Formel von Solange I, BVerfGE 37, 271) dem EuGH ein Maß an Grundrechtsschutz attestiert, das *„nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzusetzen ist“*. Hierauf stützt es seine Entscheidung, seine Kompetenz zur Überprüfung sekundären Unionsrechts am Grundrechtskatalog des Grundgesetzes nicht mehr auszuüben, solange diese Voraussetzung gegeben sei. Dies ist auch im „Maastricht“-Urteil [BVerfGE 89, 155] im Wesentlichen bestätigt worden, wobei hier auf den *„unabdingbaren Mindeststandard“* abgestellt ist. Ob und wann dieser nicht mehr gewährt ist (Verletzung dieses unabdingbaren Mindeststandards schon bei gravierendem Einzelfall oder erst bei länger andauernder Nicht-Beachtung?) war Gegenstand der Kontroverse. Inzwischen hat das BVerfG klargestellt, dass es um ein generelles Absinken des Standards geht, so z.B. in BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 2007 (1 BvR 2036/05): *„Verfassungsbeschwerden, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nach Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist. Deshalb muss die Begründung einer Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und Gemeinschaftsebene [...]“*

Diese Einschränkung gilt nicht nur für das Sekundärrecht selbst, sondern auch für nationale Umsetzungsmaßnahmen (wie z.B. Gesetze zur Richtlinienumsetzung), soweit das Unionsrecht den nationalen Organen keine Umsetzungsspielräume lässt.

Diese Rechtsprechung geht auf eine Phase der EU zurück, in der Grundrechte nur im Rahmen von allgemeinen Grundsätzen gesichert waren. Da es inzwischen eine primärrechtliche Verankerung der Grundrechte gibt und zusätzlich die allgemeinen Grundsätze, die das BVerfG schon damals für zufriedenstellend erklärt hat, weitergelten, ist ein Absinken des Grundrechtsstandards nicht zu erwarten.

Dagegen kontrolliert das BVerfG, ob die deutschen Staatsorgane bei der Wahrnehmung unionsrechtlich gewährter Umsetzungsspielräume die nationalen Grundrechte beachten, so BVerfGE 118, 79/95, 98: *„Auch eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, wird insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen, als das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt, sondern zwingende Vorgaben macht. [...] Bei Anwendung dieser Vorgaben kann das Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Verfahren die Verfassungsmäßigkeit des [deutschen Umsetzungsgesetzes] vollumfänglich prüfen. [...] Die [angegriffene Vorschrift] ist aus-*

*drücklich in das Gestaltungsermessen der Mitgliedstaaten gestellt.*“ Das bedeutet allerdings, dass das BVerfG den umzusetzenden Rechtsakt der Union daraufhin auslegt, ob er Umsetzungsspielräume enthält – obwohl die Auslegung des Unionsrechts nach der auch vom BVerfG grundsätzlich anerkannten Aufgabenverteilung zwischen den Gerichten eigentlich dem EuGH obliegt.

(Stand: April 2012)