

## Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz

Von Prof. Dr. Jan Bergmann, Stuttgart\*

*These:* Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Reformvertrag von Lissabon bringt keine echten Neuerungen des EU-Grundrechtsschutzes. Beginnend mit der vom Verwaltungsgericht Stuttgart vorgelegten Rechtssache Stauder<sup>1</sup> im Jahr 1969 hat der EuGH bis zum heutigen Tag in zahllosen Entscheidungen auf der Basis nationaler Verfassungen und insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention einen effektiven Grundrechtsschutz aufgebaut. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht sieht diesen als hinreichend lückenlos und funktionierend an<sup>2</sup>. Der Lissabonvertrag kodifiziert ihn lediglich in der neuen Grundrechtecharta zum Zwecke der Sichtbarkeit für die Bürger. Wirklich neue Grundrechte dagegen weist die Charta nicht auf. Ohnehin gelten die bisherigen (ungeschriebenen) EU-Grundrechte nach Art. 6 Abs. 3 EUV-L ausdrücklich als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts fort. Aus diesem Grund kann selbst das Lissabonner Grundrechteprotokoll, das Polen (aus Angst vor liberalen Abtreibungsregeln und der Anerkennung homosexueller Partnerschaften), das Vereinigte Königreich (aus Angst vor den wirtschaftlichen und sozialen „Solidaritäts“-Grundrechten) und bald Tschechien (aus Angst vor möglichen Gebietsansprüchen deutscher Staatsbürger und genereller EU-Skepsis)<sup>3</sup> vom Anwendungsbereich der Charta ausnimmt, nicht zu einer Gefährdung oder gar Spaltung des EU-Grundrechtsschutzes führen. In Sachen EU-Grundrechtsschutz gilt also: Im Westen, besser: In Europa nichts Neues.

*Antithese:* Der Reformvertrag von Lissabon stellt mit der zugleich am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Grundrechtecharta einen integrationspolitischen Meilenstein in der Fortentwicklung der EU und des EU-Grundrechtsschutzes dar. Erstmals in der Geschichte Europas finden sich sowohl politische, wirtschaftliche und soziale als auch Bürger- und Justizgrundrechte rechtsverbindlich gebündelt und inhaltlich ausdifferenziert in einem einzigen Dokument<sup>4</sup>. Schuf der Römische EWG-Vertrag 1958 den „Marktbürger“, der

---

\* *Der Autor ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sowie Honorarprofessor an der Universität Stuttgart. Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 29.04.2010 im Rahmen einer EU-Konferenz zum Vertrag von Lissabon in Sofia.*

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 12.11.1969, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 <425/Rn. 7>. Zur Entwicklung des EU-Grundrechtsschutzes vgl. v.Arnim, Der Standort der EU-GRCh in der Grundrechtsarchitektur Europas, 2005, S. 36 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 102, 147 (Bananenmarktordnung): „Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II- Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381>) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei.“

<sup>3</sup> Nachweise bei Mehde, Gespaltener Grundrechtsschutz in der EU?, EuGRZ 2008, 269 <271>.

<sup>4</sup> Die EMRK hingegen umfasst insbesondere keine sozialen Grundrechte; diese sind (nicht einklagbar) in der Europäischen Sozialcharta aufgeführt. Der EGMR betont allerdings, es gebe „keine wasserdichte Trennwand

Maastrichter Vertrag hieraus 1993 den „Unionsbürger“, steht nunmehr der in allen seinen Wesensarten geschützte „Mensch“ im Zentrum der Europäischen Union. Nie zuvor schützte den Menschen ein vergleichbar lückenloser und hochmoderner transnationaler, gerichtlich einklagbarer Grundrechtekatalog. Die Charta wird deshalb in den nächsten Jahren - schon wegen des unaufhaltsamen Bedeutungszuwachses des Europarechts - nicht nur die Rechtsprechung des Luxemburger EuGH, sondern auch die der mitgliedstaatlichen Gerichte nachhaltig befruchten. Gleiches gilt für die Judikatur des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofs spätestens nach dem in Art. 6 Abs. 2 EUV-L vorgesehenen - politisch, rechtlich und symbolisch wichtigen - Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, der derzeit aktiv vorbereitet wird<sup>5</sup>. Nach einem Beitritt der EU zur EMRK wird der Straßburger EGMR als zusätzliche „Rechtsmittel“- und Leitinstanz mit Grundrechtsurteilen des Luxemburger EuGH auch zur EMRK konfrontiert werden. Denn die Chartarechte, die denen der EMRK entsprechen<sup>6</sup>, sollen nach der Inkorporationsklausel des Art. 52 Abs. 3 GRCh und im Übrigen auch den gemäß Art. 52 Abs. 7 GRCh gebührend zu berücksichtigenden Konvents-Erläuterungen zur Charta ausdrücklich die identische Bedeutung und Tragweite haben wie diejenigen der EMRK<sup>7</sup>. Zwischen den Grundrechtsschutz der Charta und den der EMRK soll nach diesem „Identitätskonzept“<sup>8</sup> ebenso wenig ein Blatt Papier passen, wie zwischen die Grundrechtsjudikatur in Luxemburg und Straßburg. Auf diese Weise wird der EGMR also mittelbar auch über die Grundrechte der Charta judizieren und sich mit diesen auseinandersetzen. Dies dürfte zugleich wiederum die Auslegung der EMRK-Rechte beeinflussen, die bekanntlich „living instruments“ sind<sup>9</sup>, und damit zu einer noch vollkommeneren Harmonisierung des mehrbenenverorteten Menschenrechtsschutzes führen. Der Reformvertrag von Lissabon ist mithin unbestreitbar ein bedeutender Schritt auf dem Weg zu einer gemeineuropäischen Grundrechtskultur.

## 1. Die materiellrechtliche Spannweite der Grundrechtecharta

---

zwischen den verschiedenen Grundrechtssphären“; so ausdrücklich im Fall Airey, Urteil vom 09.10.1979, EuGRZ 1979, 626 <628 f.>.

<sup>5</sup> Siehe den EP-Bericht hierzu vom 2.2.2010 unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/pr/803/803011/803011de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/803/803011/803011de.pdf); zu den Auswirkungen s. *Zoellner*, Das Verhältnis von BVerfG und EGMR, 2009, S. 244 ff.

<sup>6</sup> Nach der Konventserläuterung sind dies die Chartarechte in den Artikeln 2, 4, 5 Abs. 1 u. 2, 6, 7, 10 Abs. 1, 11, 17, 19 Abs. 1 u. 2, 48, 49 Abs. 1, zzgl. der umfassenderen Charta-Artikel 9, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 u. 3, 47 Abs. 2 u. 3, 50.

<sup>7</sup> Hierzu ausführlich: *Ziegenhorn*, Der Einfluss der EMRK im Recht der EU-GRCh, 2009, S. 29 ff., m.w.N.

<sup>8</sup> Vgl. bspw. GA *Kokott* im Schlussantrag vom 8.9.2005 in der Rs. C-540/03, Rn. 60: „Soweit hier von Belang, ist Art. 7 der Charta der Grundrechte, die der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrücklich in Bezug nimmt, mit Art. 8 EMRK identisch. Er soll auch nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite haben.“

<sup>9</sup> Vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 12.07.2001, Nr. 44759/98 < Ferrazzini >, Rn. 26: „The Convention is, however, a living instrument to be interpreted in the light of present-day conditions.“

Für beide Thesen sprechen gute Argumente; sowohl die Meilenstein- als auch die Nichts-Neues-These haben eine gewisse Logik und Richtigkeit. Welche der beiden Thesen sich am Ende als prägend erweist, wird erst die Zukunft zeigen. Europapolitiker aller größeren Parteien jedenfalls sprechen schon heute übereinstimmend von einem integrationspolitischen „Meilenstein“<sup>10</sup>. Klar ist, dass die Grundrechtecharta als Ergebnis eines neunmonatigen, beispiellos basisdemokratisch und transparent organisierten Denk- und Diskussionsprozesses<sup>11</sup> im 1. EU-Konvent des Jahres 2000 ein beeindruckendes Panoptikum vielfältigster Rechte und Freiheiten präsentiert. Der Charta-Aufbau - Würde des Menschen / Freiheiten / Gleichheit / Solidarität / Bürgerrechte / Justitielle Rechte / Allgemeine Bestimmungen - orientiert sich rechtsphilosophisch am insbesondere Kant'schen Menschenbild der Aufklärung<sup>12</sup>. Das rechtspolitische Konventsziel, bürgerfreundlich keinen Artikel mit mehr als drei Absätzen zu formulieren, wurde mit nur einer Ausnahme beim Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) realisiert. Die Charta umfasst überwiegend „klassische“ subjektive Abwehrrechte, von denen viele allerdings zugleich eine objektive Schutzpflichtendimension aufweisen (wie etwa die Pflicht zur Sicherung der Medienpluralität in Art. 11 GRCh). Eine ganze Reihe von Normen (wie bspw. der Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst in Art. 29 GRCh oder das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach Art. 36 GRCh) können des Weiteren als derivative Teilhaberechte gelesen werden. Schließlich kennt die Charta auch originäre Leistungsrechte (wie etwa den Anspruch auf Prozesskostenhilfe in Art. 47 GRCh oder das in Art. 34 GRCh normierte Recht auf soziale Unterstützung)<sup>13</sup>.

Der inhaltliche Bogen der Charta spannt sich weit über traditionelle Grundrechtskataloge hinausgehend – willkürlich herausgegriffen – vom Verbot eugenischer Praktiken und des reproduktiven Klonens von Menschen (Art. 3 GRCh), über den Datenschutz (Art. 8 GRCh), die Freiheit der Medien und ihre Pluralität (Art. 11 GRCh), das Recht auf Bildung und berufliche Ausbildung (Art. 14 GRCh), den Schutz auch des geistigen Eigentums (Art. 17 GRCh), das Asylrecht (Art. 18 GRCh), die verbotene Diskriminierung selbst wegen genetischer Merkmale, des Vermögens oder des Alters (Art. 21 GRCh), die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Art. 22 GRCh), den Anspruch jedes Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen (Art. 24 GRCh), die Rechte älterer Menschen und von Menschen mit Behinderung (Art. 25 GRCh), das Streikrecht (Art. 28 GRCh), den Kündigungsschutz (Art. 30 GRCh), das Recht auf

<sup>10</sup> Vgl. im Internet: *Elmar Brok* (CDU), EP-Rede vom 12.12.2007; *Jo Leinen* (SPD), EP-Interview vom 12.12.2007; *Heide Rühle* (Die Grünen), EP-Paper 4/2005; *FDP*-Antrag im Bundestag vom 18.07.2005; Presseerklärung der Vereinten Europäischen *Linken* vom 15.12.2001.

<sup>11</sup> Zur Entstehungsgeschichte der GRCh: *Schmittmann*, Rechte und Grundsätze in der GRCh, 2007, S. 10 ff., m.w.N.

<sup>12</sup> Vgl. *Bergmann*, Das Menschenbild der EMRK, 1995, S. 181 ff.

<sup>13</sup> Grundlegend hierzu: *Kühling* in: v.Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 674 ff.

bezahlten Jahresurlaub (Art. 31 GRCh), den rechtlich geschützten Einklang von Familien- und Berufsleben (Art. 33 GRCh), das Recht auf ärztliche Versorgung (Art. 35 GRCh), bis hin zum Umwelt- und Verbraucherschutz (Art. 37 f. GRCh), dem Wahl- und Petitionsrecht (Art. 39 f., 44 GRCh) sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47 GRCh).

Kritisieren lässt sich hieran natürlich Vieles, etwa dass die Chartarechte deutlich über die EU-Kompetenzen hinausgehen<sup>14</sup>, d.h. nicht im Sinne von „negativen Kompetenznormen hoheitlichen Handelns“ formuliert wurden, dass die Charta bisweilen wenig substanzreiche Details mit nur begrenztem menschenrechtlichen Bezug (wie z.B. den Urlaubsanspruch in Art. 31 GRCh) aufweist, überhaupt mangelnde Stringenz (wie etwa beim Familienschutz, der auf die vier Artikel 7, 9, 24 und 33 GRCh verstreut wurde) oder eine Art Schaufensterprinzip mit möglicherweise leerem Lager, weil verschiedene Rechte (wie z.B. das Recht eine Ehe einzugehen nach Art. 9 GRCh oder der Gesundheitsschutz gemäß Art. 35 GRCh) bloß „nach den einzelstaatlichen Gesetzen“ bzw. „nach Maßgabe einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ gewährleistet werden, d.h. zahnlöse Tiger bleiben könnten. Kritisiert werden kann weiter neben dem Fehlen des Tierschutzes oder dem (aufgrund der Konvents-Erläuterung zu Art. 2 GRCh) angeblich nicht hinreichend eindeutigen Verbot der Todesstrafe<sup>15</sup> dogmatisch vor allem das Fehlen der Allgemeinen Handlungsfreiheit als - weil niemand heute sämtliche Gefährdungen vorhersehen kann - eigentlich unabdingbarem Auffanggrundrecht<sup>16</sup> sowie im Übrigen das Fehlen einer speziellen Grundrechtsbeschwerdemöglichkeit des Bürgers zum EuGH<sup>17</sup>. Nachdem die Individualklagemöglichkeit beim EuG durch Wegfall des Erfordernisses der „individuellen“ Betroffenheit im Sinne der alten Plaumann-Formel<sup>18</sup> gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV nunmehr jedoch erweitert wurde<sup>19</sup>, besteht insoweit allerdings doch eine gewisse

<sup>14</sup> Vgl. *Gebauer*, Parallele Grund- und Menschenrechtsschutzsysteme in Europa?, 2007, S. 163 ff.

<sup>15</sup> Die Erläuterung zu Art. 2 GRCh verweist u.a. auf Art. 2 Abs. 2 EMRK, wonach eine Tötung nicht als Verletzung des Artikels angesehen wird bei Notwehr, Festnahme oder der rechtmäßigen Niederschlagung eines Aufruhrs. Weiter wird hier auf Art. 2 des EMRK-ZP Nr. 6 verwiesen, wonach die Todesstrafe in Kriegszeiten rechtmäßig sein kann. Allerdings hat die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten bereits das EMRK-ZP Nr. 13 vom 03.05.2002 ratifiziert, welches die Todesstrafe ausnahmslos sowohl in Friedenszeiten als auch für Kriegszeiten verbietet.

<sup>16</sup> Die allgemeine Handlungsfreiheit gehört allerdings zu den vom EuGH anerkannten (ungeschriebenen) EU-Grundrechten, vgl. EuGH-Rs. 133/85, Slg. 1987, 2289 <Rau>; Rs. 46/87, Slg. 1989, 2859 <Hoechst>; hierzu: Haratsch/Schiffauer, Grundrechtsschutz in der EU, 2007, S. 13 ff. Ob der EuGH sie weiterhin „neben“ der GRCh judiziert, bleibt abzuwarten.

<sup>17</sup> Hierzu: *Lindner*, Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz, ZRP 2007, 54.

<sup>18</sup> Nach der st.Rspr. des EuGH seit dem Plaumann-Urteil in der Rs. 25/62, Slg. 1963, 213 <238> war eine Person nur dann im Rechtssinne „individuell“ betroffen, d.h. klagebefugt, wenn sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und daher in ähnlicher Weise durch den EU-Rechtsakt individuell betroffen war, wie ein Adressat.

<sup>19</sup> Vgl. *Kokott* u.a., Effektiver Rechtsschutz durch die Gemeinschaftsgerichte, EuGRZ 2008, 13. *Cremer* (DÖV 2010, 64) vertritt allerdings die Auffassung, dass sich Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV nur auf untergesetzliche Verordnungen, Beschlüsse und Richtlinien ohne Gesetzescharakter beziehe. Für in einem

Grundrechtsbeschwerdemöglichkeit, die von den Bürgern in Zukunft wohl auch genutzt werden dürfte.

## 2. Das Schrankensystem der Charta

Beanstandet werden kann an der Grundrechtecharta schließlich ihr holzschnittartiges Schrankensystem<sup>20</sup>. Die tatsächliche Tragweite eines Grundrechts wird maßgeblich nicht nur vom sachlichen Schutzbereich, sondern insbesondere durch dessen Beschränkungsmöglichkeiten bestimmt. Bis auf wenige Ausnahmen (wie z.B. beim Datenschutz in Art. 8 GRCh) kennt die Charta keine individuell angepassten Spezielschranken, sondern - ähnlich der Schrankenregelungen der Art. 8 bis 10 EMRK sowie der bisherigen EuGH-Dogmatik<sup>21</sup> - nur eine einzige horizontale allgemeine Schranke für sämtliche Grundrechte in Art. 52 GRCh. Hiernach kann grundsätzlich jedes Chartarecht eingeschränkt werden, wenn der Gesetzesvorbehalt geachtet wird, der Wesensgehalt und also der „Nukleus der Menschenwürde“ erhalten bleibt sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprochen wird. Dem Wortlaut nach würde dieses Schrankensystem auch für die über Art. 1 GRCh geschützte Menschenwürde selbst gelten, wobei deren ausdrückliche „Unantastbarkeit“ allerdings wohl eine generelle Nichteinschränkbarkeit bedeutet. Die inhaltlich wenig konturierte allgemeine Grundrechtsschranke der Charta begründet im Ergebnis vor allem eine erhebliche Macht der Judikative, insbesondere des EuGH. Da es im Recht kein naturwissenschaftliches „Richtig“ oder „Falsch“ gibt, ist damit immer die jeweilige Auslegung und Abwägung des Richters entscheidend, die gerade im Grundrechtsbereich zweifellos auch von subjektiven Vorverständnissen geprägt ist. Um die Entscheidung des Richters zu leiten, wird dieser allerdings nach Art. 52 Abs. 3 GRCh verpflichtet, die Chartarechte in gleicher Bedeutung und Tragweite wie in der EMRK auszulegen. Im Übrigen soll der Richter nach Art. 52 Abs. 7 GRCh die beigefügten detaillierten Erläuterungen des EU-Konvents bei seiner Auslegung gebührend berücksichtigen. In den Artikeln der Charta, in denen auf das nationale Recht verwiesen wird, ist der Richter des Weiteren im Sinne einer vertikalen Schrankenregelung wohl an die Rechtslage des jeweiligen Mitgliedstaats gebunden.

---

Gesetzgebungsverfahren verabschiedete EU-Rechtsakte dagegen gelte ausschließlich Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV, der weiterhin eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit verlangt. Würde der EuGH dem folgen, wäre insoweit weiterhin der nationale Rechtsweg ggf. über den Weg einer negativen Feststellungsklage i.V.m. dem Vorabentscheidungsverfahren zentral.

<sup>20</sup> Grundlegend kritisch schon *Kenntner*, Die Schrankenbestimmungen der EU-GRCh - Grundrechte ohne Schutzwirkung?, ZRP 2000, 423.

<sup>21</sup> Nachweise bei *Alber/Widmann*, Mögliche Konfliktbereiche im europäischen Grundrechtsschutz, EuGRZ 2006, 114.

Im Übrigen darf nach der Schutzniveauregelung des Art. 53 GRCh keine Bestimmung der Charta als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgelegt werden, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und des Völkerrechts sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden. Schließlich ist gemäß Art. 54 GRCh keine Bestimmung der Charta so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist. Dies alles kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das wenig ausdifferenzierte Schrankensystem der Grundrechtecharta dem Richter erhebliche Macht, besser: Verantwortung überträgt. Jede Grundrechtsexpansion bewirkt in der Verfassungsrealität immer zugleich eine Machtverlagerung von der legislativen und exekutiven Gewalt auf die Rechtsprechungsgewalt.

### 3. Der Anwendungsbereich der Charta

Nach Art. 51 Abs. 1 GRCh gilt die gemäß Art. 6 EUV-L mit den EU- und AEU-Verträgen gleichrangige Grundrechtecharta vor allem für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union; für die Mitgliedstaaten gilt sie ausschließlich "bei der Durchführung des Rechts der Union". Was dies auf der normativen sowie administrativen Ebene für die Mitgliedstaaten und die nationalen Gerichte im einzelnen bedeutet, ist noch nicht völlig klar<sup>22</sup>. Vom EuGH sind bislang nur zwei Konstellationen weiter ausjudiziert<sup>23</sup>: Nach der „Wachauf“-Rechtsprechungslinie binden die Unionsgrundrechte die mitgliedstaatlichen Organe bei Ausführung oder Umsetzung eines vom Unionsrecht initiierten Aktes<sup>24</sup>, d.h. in der sogenannten „agency situation“<sup>25</sup>. Wird also etwa eine EU-Verordnung angewendet oder eine Richtlinie umgesetzt, sind die Chartarechte anwendungsvorrangig zu beachten. Nach der „ERT“-Rechtsprechungslinie binden die vorrangigen Unionsgrundrechte die mitgliedstaatlichen Organe im Sinne von Schranken-Schranken weiter dann, wenn sie die durch den AEU-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten durch nationale Maßnahmen einschränken wollen<sup>26</sup>. Denn diese Grundfreiheiten sind das grundsätzlich umfassend unionsrechtlich geschützte Zentrum des europäischen Binnenmarktes. Das bedeutet

<sup>22</sup> Vgl. *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2000, S. 27. *Borowsky* in: Meyer (Hg.), Kommentar zur GRCh, 2003, Art. 51 Rn. 25 ff.

<sup>23</sup> Nachweise bei *Ladenburger* in: Kölner Gemeinschafts-Kommentar zur GRCh, Art. 51 Rn. 20. Weitere Ansätze finden sich i.Ü. in der EuGH-Rspr. zur Unionsbürgerschaft i.V.m. dem Diskriminierungsverbot etwa im Bereich der sozialen Rechte (vgl. nur Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 <Grzelczyk>); hierzu: *Gebauer*, Parallele Grund- und Menschenrechtsschutzsysteme in Europa?, 2007, S. 195 ff.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609 <Wachauf>.

<sup>25</sup> Dieser Begriff wurde geprägt von *Weiler*, The Constitution of Europe, 1999, S. 120.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 Rn. 42 <ERT>. Ein besonders plastisches Beispiel findet sich bzgl. des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen in der EuGH-Rs. C-60/00, Slg. 2002, I-6279 <Carpenter>.

allerdings nicht, dass die Präsenz der Grundrechtecharta nicht dazu führen könnte, dass Kollisionen zwischen EU-Grundrechten und EU-Grundfreiheiten vom EuGH zukünftig öfter zu Gunsten der gewissermaßen moralisch höherrangigen Grund- und Menschenrechte entschieden werden<sup>27</sup>.

Ob und inwieweit noch eine „Durchführung von Recht der Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh vorliegt, wenn eine Richtlinie einmal in nationales Recht umgesetzt worden ist, ist streitig<sup>28</sup>. Nach einer - wohl kaum vertretbaren - Meinung ist das nationale Umsetzungsgesetz in diesem Sinne kein „Durchführungsrecht“, sondern rein nationales Recht, weswegen auch nur nationale Grundrechte gelten könnten. Nach der Gegenmeinung ist das nationale Umsetzungsgesetz nichts anderes als materielles Unionsrecht im Kleide eines nationalen Gesetzes, weswegen die Chartarechte voll vorrangig gelten müssten. Nur so könne ein unionsweiter und einheitlicher Grundrechtsmindeststandard gegenüber gemeinschaftsrechtlich veranlassten Grundrechtseingriffen gewährleistet werden. Die vermittelnde Meinung grenzt schließlich wie folgt ab: Soweit die nationale Norm inhaltlich (allein) 1:1 der Richtlinie entspricht, würden die Chartarechte gelten. Soweit die Mitgliedstaaten aber aus Anlass der Richtlinienumsetzung (darüber hinaus) eigene, rein nationale Regelungen getroffen haben, könnten auch nur die nationalen Grundrechte eingreifen. Das Bundesverfassungsgericht folgt bisher im Wesentlichen dieser vermittelnden Linie und geht davon aus, dass sich ein Beschwerdeführer auch weiterhin insoweit auf die Grundrechte des Grundgesetzes berufen kann, als der Gesetzgeber bei der Umsetzung von Unionsrecht Gestaltungsfreiheit hat und also durch das Unionsrecht nicht determiniert ist<sup>29</sup>. Der EuGH dagegen tendiert eindeutig in Richtung der - praktisch einfach, rechtssicher und klar handhabbaren - Gegenmeinung, bei der das Vorliegen von Umsetzungsspielräumen irrelevant ist, nach dem Motto: „Alles Richtlinienumsetzungsrecht ist durchgeführtes Unionsrecht“<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Prominente Beispiele hierfür sind das EuGH-Urteil vom 12.06.2003, Rs. C-112/00 <Schmidberger> und das Urteil vom 14.10.2004, Rs. C-36/02 <Omega>. Im Übrigen sind in der EuGH-Praxis bislang nur wenige Fälle bekannt, in denen sich im Ergebnis die EU-Grundrechte durchsetzen konnten; Nachweise bei *Kenntner*, a.a.O. (Fn. 20), S. 424.

<sup>28</sup> Vgl. *Kühling*, a.a.O. (Fn. 13), S. 682 ff.

<sup>29</sup> BVerfG, Urteil vom 02.03.2010, - 1 BvR 256/08 Rn. 182 - <Vorratsdatenurteil> sowie BVerfGE 121, 1 <15>.

<sup>30</sup> EuGH, Rs. C-540/03, NVwZ 2006, 1033 <Familienzusammenführung>: „Der Umstand, dass die mit einer Nichtigkeitsklage angefochtenen Bestimmungen einer Richtlinie den Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum einräumen und es ihnen erlauben, unter bestimmten Umständen nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, die von den mit der Richtlinie vorgegebenen Grundsatzregelungen abweichen, kann nicht dazu führen, dass diese Bestimmungen der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch den Gerichtshof nach Art. 230 EG (jetzt: Art. 263 AEUV) entzogen werden. Im Übrigen kann es sein, dass derartige Bestimmungen als solche die Grundrechte missachten, wenn sie den Mitgliedstaaten vorschreiben oder ihnen ausdrücklich oder implizit gestatten, nationale Gesetze zu erlassen oder beizubehalten, die die Grundrechte missachten.“; vgl. hierzu *Thym*, NJW 2006, 3249 <3250>; *Ruffert*, JZ 2009, 113 <117>.

Dieser Streit hat weitreichende Auswirkungen auch für die zukünftige Bedeutung der nationalen Verfassungsgerichte und verleiht damit dem schwelenden „Machtkampf“ vor allem zwischen Karlsruhe und Luxemburg neue Brisanz. Denn je weitergehender die Chartarechte für anwendbar erklärt werden, desto größer wird die Judikationsbefugnis des EuGH, desto geringer werden spiegelbildlich die Judikationskompetenzen der nationalen Verfassungsgerichte. Wird das Vorliegen von „Recht der Union“ bejaht, muss vor einer Befassung nationaler Verfassungsgerichte der Rechtsstreit immer zunächst dem EuGH gemäß Art. 267 AEUV vorgelegt werden, damit dieser die unionsrechtliche Selbstkontrolle ausüben kann; diese kooperative Vorlagepflicht trifft im Übrigen auch die nationalen Verfassungsgerichte<sup>31</sup>. Bei Vorliegen von Unionsrecht und jedenfalls ohne vorherige EuGH-Vorlage ist mithin sowohl eine Verfassungsbeschwerde als auch eine Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG in Karlsruhe per se unzulässig<sup>32</sup>, mit Ausnahme des wohl doch eher theoretischen Solange II/Maastricht/Lissabon-Extremfalls<sup>33</sup>, in dem substantiiert werden kann, dass die EU insgesamt keinen dem deutschen Grundgesetz mehr vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährt<sup>34</sup> bzw. die europarechtliche Norm ohne EU-Kompetenzgrundlage ist und also „ultra vires“<sup>35</sup> bzw. die „Verfassungsidentität“ Deutschlands nicht mehr gewahrt wird<sup>36</sup>. Wird das Vorliegen von „Recht der Union“ also bejaht, leuchtet im blauen Himmel über dem Grundgesetz ein Kranz aus zwölf goldenen Sternen; der Weg nach Karlsruhe oder Straßburg führt dann zwingend über Luxemburg. Vor allem die Auslegung von Art. 51 GRCh hat mithin unmittelbare prozessuale Auswirkung auf das jeweils zulässige Rechtsmittel und gestaltet zugleich mittelbar und verfassungspolitisch das gerichtliche Miteinander im Europäischen Verfassungsverbund. Es ist deshalb klar, dass - kurze Zeit nach Inkrafttreten der Grundrechtecharta - hierzu das letzte Wort noch nicht gesprochen ist.

#### 4. Die Grundrechtsprüfung

Hinsichtlich der Grundrechtsprüfung bringt die Charta allerdings tatsächlich kaum Neues, vielmehr kann auf Altbewährtes zurückgegriffen werden. Zunächst ist in einem ersten Schritt vor allem der materielle Schutzbereich der Chartarechte zu bestimmen, wofür die Erläuterungen des EU-Konvents sowie die EMRK und insbesondere die Rechtsprechung

<sup>31</sup> Ausführlich: *Bergmann/Karpenstein*, Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG - Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Vorlageverpflichtung, ZEuS 2009, 529.

<sup>32</sup> Vgl. *Bergmann*, Das BVerfG in Europa, EuGRZ 2004, 620. Zulässig bleibt nur die auf eine Verletzung des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Verfassungsbeschwerde wegen „willkürlicher Nichtvorlage an den EuGH“.

<sup>33</sup> Vgl. die Karlsruher Leiturteile: BVerfGE 73, 339 <Solange II> / BVerfGE 89, 155 <Maastricht> / BVerfG, NJW 2009, 2267 <Lissabon>.

<sup>34</sup> Testfrage: Funktioniert grundsätzlich das Schutzsystem von Art. 6 EUV-L?

<sup>35</sup> Testfrage: Ist die von der EU behauptete und übertragbare Kompetenz tatsächlich übertragen worden?

<sup>36</sup> Testfrage: Behauptet die EU eine nach dem GG unübertragbare Kompetenz? Konstruktiv: *Hufeld*, Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit, KAS-Paper v. 8.9.2009, S. 15.

des EGMR herangezogen werden müssen. Der personelle Schutzbereich ergibt sich zunächst aus dem Grundrechten selbst, die nach ihrem Wortlaut entweder für jeden Menschen oder jede Person gelten (Art. 1 ff. GRCh) oder nur für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Art. 39 ff. GRCh) bzw. etwa nur für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Vertreter (Art. 27 ff. GRCh). Neben natürlichen Personen können auch juristische Personen Grundrechtsträger sein. Unproblematisch ist dies bei juristischen Personen des Privatrechts. Soweit ein Grundrecht seinem Wesen nach auch für juristische Personen anwendbar ist, ist deren Grundrechtsberechtigung im Hinblick auf Art. 34 EMRK unstrittig. Problematischer ist die Frage, ob auch juristische Personen des öffentlichen Rechts gleichermaßen grundrechtsberechtigt sein können<sup>37</sup>. Für die Justizgrundrechte ist auch dies einhellig anerkannt. Wiederum in Anlehnung an die Auslegung von Art. 34 EMRK gilt bezüglich der sonstigen Grundrechte, dass eine gewisse Staatsdistanz Voraussetzung ist. Als Beispiel können öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten genannt werden, die zwar einen öffentlichen Auftrag erfüllen, im Wesentlichen jedoch in einer staatsfernen Position stehen und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Hoheitsgewalt wahren wollen. Grundrechtsverpflichtet ist entweder die EU oder der Mitgliedstaat. Die Grundrechte der Charta entfalten demgegenüber - anders als teilweise die Grundfreiheiten<sup>38</sup> - prinzipiell<sup>39</sup> keine horizontale Wirkung zwischen Privaten; allerdings können sich aus ihnen Schutzpflichten ergeben, wie etwa beim Folterverbot nach Art. 4 GRCh oder dem Verbot von Kinderarbeit in Art. 32 GRCh. Hieraus wiederum können einklagbare Schutzgewährrechte des Grundrechtsträgers gegenüber der öffentlichen Gewalt erwachsen<sup>40</sup>.

Steht der personelle und materielle Schutzbereich fest, ist in einem zweiten Schritt die Frage des Eingriffs in das jeweilige Chartarecht zu prüfen. Unter einem Eingriff kann zunächst jede Beeinträchtigung der durch das Grundrecht prinzipiell geschützten Rechtspositionen verstanden werden, wobei der EuGH bei mittelbaren Auswirkungen eine hinreichende Direktheit und Bedeutsamkeit verlangt<sup>41</sup>. Ein Eingriffscharakter kann jedoch mitunter schon bei einer bloßen Gefährdung von Grundrechtspositionen angenommen werden, etwa wenn bereits eine Richtlinie selbst Grundrechtseingriffe fordert, die bei Umsetzung zwangsläufig realisiert werden<sup>42</sup>. In einem dritten Schritt ist schließlich die Rechtfertigung des Eingriffs in das Chartarecht, d.h. die Grundrechtsschranke zu prüfen. Hierzu ist, wie bereits

---

<sup>37</sup> Ausführlich: v. Arnim, a.a.O. (Fn. 1), S. 201 ff.

<sup>38</sup> S. etwa zur Warenverkehrsfreiheit die EuGH-Rs. C-58/80, Slg. 1981, 81 <Danks Supermarked> oder zur Personenfreizügigkeit dies Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921 <Bosman>.

<sup>39</sup> Soweit in Art. 23 GRCh der auch durch Art. 157 AEUV geschützte Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen enthalten ist, gilt dieser ausnahmsweise für alle die abhängige Erwerbstätigkeit kollektiv regelnden Tarifverträge und alle Verträge zwischen Privatpersonen; vgl. EuGH in der Rs. 43/75, Slg. 1976, 455 <Defrenne>.

<sup>40</sup> Vgl. v. Arnim, a.a.O. (Fn. 1), S. 270 ff.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-435/02, Slg. 2004, I-8663 Rn. 49 <Springer>.

<sup>42</sup> Ausführlich auch hierzu: Kühling, a.a.O. (Fn. 13), S. 690.

angesprochen, vor allem gemäß Art. 52 Abs. 1 GRCh der Gesetzesvorbehalt, die Wesensgehaltsgarantie und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, d.h. die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Eingriffs im konkreten Einzelfall auszuleuchten.

## 5. Ausblick

Eigentlich spricht alles dafür, dass die Entfaltung der Chartarechte in der nationalen und europäischen Rechtspraxis der nächsten Jahre die Bedeutung des EU-Grundrechtsschutzes mindestens faktisch deutlich erhöhen wird. Durch die neue Sichtbarkeit der Grundrechtsgarantien, d.h. ihre anwenderfreundliche Ausformulierung in der Charta, springen dieselben nunmehr unmittelbar ins Auge und dürften so schon rein quantitativ in vielen Verfahren eine größere Rolle spielen. Der Bürger hat nunmehr ein konkretes Raster, mit dessen Hilfe er vorprüfen kann, ob ihm Unrecht geschehen ist. Und was von Beteiligten gerügt wird, wird regelmäßig vom Gericht auch geprüft. Indem die Grundrechtsfrage überhaupt gestellt wird, reduziert sich das Risiko einer - absichtlichen oder unabsichtlichen - Grundrechtsverletzung. Dies führt im Ergebnis zu mehr Rechtssicherheit, die schon dadurch gestärkt wird, dass die Grundrechtsposition des Bürgers nun nicht länger erst Endprodukt eines langwierigen und gegebenenfalls kostspieligen Rechtsstreits ist. Die „perspektivische Abschirmung“<sup>43</sup>, an der gerade deutsche Gerichte traditionell leiden, indem sie meist allein die deutschen, als ausreichend angesehenen Grundrechte prüfen, dürfte Stück um Stück aussterben. Zugleich dürfte die „Erfindung“ neuer Grundrechte durch den EuGH - spektakulär kritisiert zuletzt im Altersdiskriminierungsfall Mangold<sup>44</sup> - vielleicht weder ohne weiteres länger möglich noch im Übrigen notwendig sein<sup>45</sup>. Durch die Entfaltung der Grundrechtecharta in der Rechtspraxis wird mithin wohl auf jeden Fall horizontweiternd das Bewusstsein für Grundrechte fortentwickelt. Des Weiteren erhöht die Charta die Legitimation des hoheitlichen Handelns der EU, weil klarer wird, welche Eingriffe in Grundrechte sie vornehmen darf. Dies stärkt zugleich die Glaubwürdigkeit des EU-Menschenrechtssystems, vielleicht sogar der gesamten EU-Außenpolitik.

Die Grundrechtecharta könnte zudem zu einer inhaltlichen Verschiebung der Gewichte auf den ideellen und politischen Achsen zwischen Freiheit und Gleichheit, individualistisch und kollektivistisch, liberal und sozialstaatlich führen<sup>46</sup>. Denn mit der erstmalig rechtsverbindlichen Verankerung von sozialen Grundrechten im „Solidaritäts“-Titel IV der Charta wird, wie auch im neugefassten Art. 3 Abs. 3 EUV-L, die soziale Dimension der

---

<sup>43</sup> Ein plastischer Begriff von *Hess*, JZ 2005, 540 <550>.

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981 <Mangold>; die wütesten Kritik stammt von *Herzog/Gerken*: „Stoppt den EuGH“ in FAZ v. 08.09.2008.

<sup>45</sup> Treffend *Busch*, Europäischer Grundrechtsschutz im Privatrecht nach Lissabon, DRiZ 2010, 63 <65>.

<sup>46</sup> Zu den entsprechenden Grundrechtstheorien s. *Bergmann*, a.a.O. (Fn. 12), S. 97 ff.

Marktwirtschaft und des EU-Binnenmarktes deutlich unterstrichen. Dies könnte nicht zuletzt auf die Betonung der Sozialorientierung der EuGH-Rechtsprechung Auswirkungen haben, die in den letzten Jahren ebenso lauthals<sup>47</sup> wie Übrigens im Ergebnis unzutreffend<sup>48</sup> als unzureichend bewertet wurde. Unterstützt werden könnte eine solche Gewichtsverschiebung durch das wissenschaftliche und politische Wirken der neugegründeten EU-Agentur für Grundrechte (FRA<sup>49</sup>) in Wien, die aus der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) hervorgegangen ist. Die FRA erhebt u.a. empirisch-analytisch Daten, d.h. forscht zur tatsächlichen Durchsetzung der EU-Grundrechte in den Mitgliedstaaten; individuelle Beschwerden dagegen darf sie nicht prüfen. Im aktuellen Mehrjahresprogramm bis 2012 liegen ihre Schwerpunkte insbesondere auf folgenden Themen: Rassismus und Fremdenfeindlichkeit; Diskriminierungen jeglicher Art; Entschädigung von Opfern; Rechte des Kindes; Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten; Achtung der Privatsphäre sowie Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung. Die Agentur richtet sich mithin gezielt auch auf soziale Aspekte hin aus und wird ihre eigene Legitimation - neben und in Abgrenzung von entsprechenden Aufgaben des Europarates und der OSZE - vor allem dadurch stärken wollen, dass sie als „Leuchtturm der EU-Menschenrechtspolitik“ strahlt, d.h. die Stimme des Humanen substantiiert und glaubhaft erhebt. Dies wäre auch im Sinne der Präambel der Grundrechtecharta, die ausdrücklich „den Menschen in den Mittelpunkt des Handelns der Europäischen Union“ stellt. Unabhängig davon, ob die Charta als „Meilenstein“ oder „Nichts Neues“ bewertet wird, stärkt sie nach alledem in jedem Fall den Menschenrechtsschutz und damit die Seele Europas und das Herz der Europäischen Identität.

---

<sup>47</sup> Die Urteile Viking (Rs. C-438/05, Slg. 2007, I-10779), Laval (Rs. C-341/05, Slg. 2007, I-11767), Rüffert (Rs. C-346/06, Slg. 2008, I-1989) sowie Kommission gegen Luxemburg (Rs. C-319/06, Slg. 2008, I-4323) waren als „Generalangriff auf Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte“, als „Aushebelung des Streikrechts“, als „Freifahrschein für soziales Dumping“ oder gar „europäischer Weg zur Knechtschaft“ gebrandmarkt worden.

<sup>48</sup> Instrukтив widerlegend *Mayer*, Der EuGH als Feind?, integration 3/2009, S. 246 ff.

<sup>49</sup> FRA = European Union Agency for Fundamental Rights; Gründung durch VO 168/2007/EG vom 15.02.2007, ABIEU Nr. L 53 v. 22.02.2007.