Teil III – Anwendungsbereich, Auslegung und Wirkungen der Charta

Die Charta der Grundrechte der EU: Anwendungsbereich, Auslegung und Rechtswirkungen

1. Der Anwendungsbereich der Charta: Fristen

Es gibt keine Bestimmungen bezüglich des Zeitpunkts, ab dem die Verletzung eines Grundrechts anhand der Charta angefochten werden kann. Einige Regeln lassen sich jedoch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ableiten. Ist eine Verletzung von Grundrechten in einem Unionsrechtsakt begründet, kann die Charta der Grundrechte herangezogen werden, auch wenn der betreffende Rechtsakt vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen wurde (vgl. die Urteile in den Rechtssachen C-92/09, Volker und Markus Schecke, C-236/09, ASBL Test-Achats, C-293/12, Digital Rights Ireland und C-362/14, Schrems.

Hingegen ist es bei in den Anwendungsbereich der Charta fallenden einzelstaatlichen Rechtsakten (siehe Teil II Kapitel 3 und Teil III Kapitel 2) nicht möglich, die unmittelbare Wirkung einer Bestimmung der Charta geltend zu machen (siehe Kapitel 7), wenn der Sachverhalt der Rechtssache auf den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1. Dezember 2009) zurückgeht. Siehe hierzu das Urteil in der Rechtssache C-316/13, Fenoll. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Schutz der Grundrechte bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch den Gerichtshof gewährleistet war, und zwar anhand der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts (siehe Kapitel 2.3). Daher könnte es angebracht sein, zu prüfen, ob das in der Bestimmung der Charta geschützte Grundrecht zuvor bereits als allgemeiner Grundsatz geschützt war (und ob es den Bedingungen für eine unmittelbare Wirkung entspricht - wofür der in der Charta vorgesehene Test verwendet werden sollte - siehe Kapitel 7).

2. Übersicht über einzelstaatliche Rechtsakte, auf die die Charta anwendbar ist

Wie bereits in Teil II Kapitel 2 angemerkt, bietet Artikel 51 Absatz 1 der Charta Schutz gegen Grundrechtsverletzungen, die aus staatlichen Maßnahmen zur „Umsetzung von Unionsrecht“ herrühren. Dies bedeutet, dass der Schutz der Charta nicht einfach dadurch aktiviert werden kann, dass die jeweilige Rechtssache die Verletzung eines Grundrechts betrifft.

Auf die Charta kann man sich nur berufen, **wenn eine anderweitige Bestimmung des primären oder sekundären Unionsrechts auf die Rechtssache anwendbar ist**. Es muss also eine hinreichende Beziehung zwischen einer solchen unionsrechtlichen Bestimmung und der einzelstaatlichen Vorschrift bzw. Bestimmung bestehen, deren Konformität mit der Charta bestritten wird.

Die Beziehung muss hinreichend sein, d.h. es genügt nicht, dass die unionsrechtlichen und die einzelstaatlichen Bestimmungen dasselbe Thema betreffen: Die unionsrechtliche Bestimmung muss eine Regel enthalten, die im Mitgliedsstaat im fraglichen Bereich als Verweisnorm fungiert.

Abgesehen von den Bestimmungen der Charta selbst gibt es analog dazu weitere unionsrechtliche Bestimmungen, die den Schutz durch die Charta nicht auslösen können. Dies gilt für Bestimmungen der Verträge, die dem Unionsgesetzgeber die Befugnis verleihen, in einem bestimmten Bereich Maßnahmen zu ergreifen. Hingegen können Rechtsakte der Union (z. B. Richtlinien oder Verordnungen), die vom Unionsgesetzgeber in Ausübung dieser Befugnis verabschiedet wurden, die Anwendung der Charta auf einzelstaatliche Bestimmungen auslösen, die diese Rechtsakte umsetzen.

Artikel 19 AEUV beispielsweise besagt, dass „der Rat (...) gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen [kann], um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.” Auf der Grundlage dieser Bestimmung (bzw. ihrer Vorgängerbestimmung: Artikel 13 EGV) hat der Unionsgesetzgeber einige wichtige Rechtsakte erlassen, insbesondere: Richtlinie 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf; Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Die Charta kann gegen eine einzelstaatliche Bestimmung geltend gemacht werden, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fällt. Hingegen kann der Schutz der Charta nicht lediglich durch die Behauptung geltend gemacht werden, die Union sei für die Bekämpfung bestimmter Formen der Diskriminierung zuständig, wenn die fragliche einzelstaatliche Bestimmung einen Bereich betrifft, der von den soeben erwähnten Richtlinien nicht abgedeckt wird.

Nachstehend sind Situationen aufgeführt, in denen die einzelstaatlichen Bestimmungen als Bestimmungen zur Umsetzung von Unionsrecht betrachtet werden können. In den beschriebenen Situationen besteht eine Verbindung zwischen der mutmaßlich im Widerspruch zur Charta stehenden einzelstaatlichen Maßnahme oder Bestimmung und dem zur Geltendmachung des Schutzes der Charta geeigneten Unionsrecht. Durch Klicken auf die jeweilige Kategorie kann eine kurze Erläuterung mit Praxisbeispiel aufgerufen werden.

Diese Liste kann nicht als vollständig betrachtet werden. Sie basiert auf der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die sich weiterentwickeln kann.

2.1 Einzelstaatliche Bestimmungen, die verabschiedet werden, um dem Unionsrecht Rechtswirkung zu verleihen

Die Charta gilt für einzelstaatliche Maßnahmen, die zur Erfüllung unionsrechtlicher Verpflichtungen (z. B. aus Richtlinien und Verordnungen) ergriffen werden (siehe dazu die nachstehenden **Beispiele 1 und 2**).

Richtlinien sind für die Mitgliedsstaaten, an die sie sich richten, nur in Bezug auf das Erreichen der jeweiligen Ergebnisse verbindlich. Dabei bleibt es den einzelstaatlichen Behörden überlassen, in welcher Form und mit welchen Methoden diese erreicht werden sollen. Dementsprechend erfordert eine Richtlinie - binnen einer durch die Richtlinie selbst festgesetzten Frist - die Verabschiedung einzelstaatlicher Vorschriften zu ihrer Umsetzung, sofern das Erreichen des festgesetzten Ziels nicht durch bereits bestehende staatliche Regelungen gewährleistet ist.

Die in EU-Richtlinien enthaltenen Verpflichtungen können sehr spezifisch aber auch sehr weit gefasst sein. So beispielsweise die einzelstaatlichen Maßnahmen, die der Pflicht zur Einführung wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen oder Strafen für Verstöße gegen nationale Umsetzungsvorschriften Rechtswirksamkeit verleihen (siehe **Punkt 4**).

Der Handlungsspielraum, der den Mitgliedsstaaten bei der Verabschiedung von Umsetzungsmaßnahmen bleibt, beeinträchtigt jedoch nicht deren Pflicht zur Beachtung der Grundrechte der Union. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen so umzusetzen, dass sowohl deren Zielsetzung als auch die Konformität mit den Grundrechten der Union erreicht wird. Wenn hingegen den Mitgliedsstaaten kein Handlungsspielraum bleibt und die unionsrechtliche Vorschrift an sich mit den Grundrechten der Union unvereinbar erscheint, sollte ein nationales Gericht ein Ersuchen um Vorabentscheidung an den Gerichtshof richten und um Überprüfung der Gültigkeit der jeweiligen Bestimmung bitten.

Im Unterschied zu den Richtlinien besitzen Verordnungen im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den einzelstaatlichen Rechtssystemen, ohne dass die nationalen Behörden Umsetzungsmaßnahmen ergreifen müssen. Allerdings können einzelne Bestimmungen in Verordnungen die Verabschiedung von

Umsetzungsmaßnahmen erforderlich machen. Diese dürfen weder die direkte Anwendbarkeit der Verordnung beeinträchtigen, noch deren Bestehen als EU-Verordnung verschleiern. Außerdem müssen die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Durchführung einer EU-Verordnung den Anforderungen der Union zum Schutz der Grundrechte genügen.
Die primärrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts können ebenfalls Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten begründen, deren Erfüllung Durchführungsmaßnahmen im Einklang mit der Charta erfordert (**Beispiel 3**).

Beispiele

1) *Folgendes Beispiel bezüglich nationaler Bestimmungen zur Umsetzung einer Richtlinie der Union stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 2014 in der Rechtssache C-176/12, Association de médiation sociale.*
Herr Laboubi wurde in seiner Firma zum Arbeitnehmervertreter ernannt. Sein Arbeitgeber verlangte die Annullierung seiner Ernennung mit der Begründung, dass die Beschäftigtenzahl unter dem gesetzlichen Mindestschwellenwert für die Ernennung von Belegschaftsvertretern liege. Er verwies darauf, dass die meisten Mitarbeiter mittels eines Arbeitsvertrags eingestellt seien, mit dem sie gemäß einer nationalen Ausschlussklausel nicht in die für den Mindestschwellenwert maßgebliche Beschäftigtenzahl einfließen.
Das nationale Gericht bezweifelte, dass diese Ausschlussklausel mit Artikel 27 der Charta über das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen vereinbar sei. Es beschloss daher, die Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.
Der Gerichtshof befand, dass die Charta auf die Rechtssache anwendbar sei, da die fragliche Inlandsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer eingeführt worden war.
2) *Das folgende Beispiel bezüglich nationaler Bestimmungen zur Umsetzung einer EU-Verordnung stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 2014 in der Rechtssache C-135/13, Szatmári Malom Kft.*
Die Eigentümerin einer Mühle stellte einen Antrag auf Beihilfe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Sie beabsichtigte, die Beihilfe zu nutzen, um die Mühle durch eine neue zu ersetzen, ohne die vorhandene Kapazität zu erweitern. Die zuständige nationale Behörde lehnte den Antrag mit der Begründung ab, Fördermittel könnten entsprechend den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Verordnung nur für die Modernisierung vorhandener Mühlen und nicht für die Errichtung einer neuen Mühle gewährt werden. Die Antragstellerin klagte gegen die Ablehnung und das nationale Gericht richtete eine Anfrage an den Gerichtshof bezüglich der Vereinbarkeit der nationalen Vorschriften mit der Verordnung.
Der Gerichtshof wies darauf hin, dass es Aufgabe des Mitgliedsstaates sei, spezifische Regeln für die Zulässigkeit von Beihilfeanträgen zu erlassen. Allerdings müssten diese der besonderen, in der Verordnung niedergelegten Anforderung entsprechen, dass die Beihilfe die Gesamtleistung der Branche verbessern muss. Die Mitgliedsstaaten können zusätzliche Anforderungen zur Förderfähigkeit einführen, wenn sie dabei den ihnen zustehenden Handlungsspielraum nicht überschreiten. Ziel der nationalen Vorschrift war, zu verhindern, dass die Gewährung von Beihilfen dazu führt, dass zusätzliche Kapazitäten in der Mühlenwirtschaft entstehen, obwohl die bestehenden Mühlen nicht ausreichend ausgelastet sind. Der Gerichtshof befand diese Zielsetzung für angemessen. Er ging jedoch davon aus, dass in einem Fall wie dem der Antragstellerin, die nationale Vorschrift das Grundrecht auf Gleichbehandlung gemäß Artikel 20 der Charta verletzt, da die Errichtung der neuen Mühle nach Schließung der alten erfolgt wäre, ohne die vorhandene Kapazität zu erweitern.
Dazu ist zu beachten, dass *die Europäische Kommission* ***„Leitlinien zur Sicherstellung der Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bei der Durchführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“)“ herausgegeben hat.*** *Diese Leitlinien umfassen eine Liste einzelstaatlicher Maßnahmen zur „Umsetzung des Unionsrechts“ gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta.*
3) *Das folgende Beispiel bezüglich einzelstaatlicher Bestimmungen zur Umsetzung von Bestimmungen des EU-Primärrechts stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2015 in der Rechtssache* ***C-650/13, Delvigne****. In einer Rechtssache betreffend den Entzug des Wahlrechts eines Unionsbürgers, zog ein französisches Gericht in Zweifel, dass eine nationale Vorschrift, die bei einer vor dem 1. März 1994 (Datum, an dem das neue Strafgesetzbuch in Kraft trat) ergangenen letztinstanzlichen Verurteilung wegen einer Straftat den Verlust des aktiven Wahlrechts vorsieht, mit Artikel 39 Absatz 1 der Charta vereinbar sei. Es beschloss daher, die Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.*
Der Gerichtshof urteilte, dass sich gemäß Artikel 8 des Akts von 1976 über die Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (das im Unionsrecht primärrechtlichen Status hat) „das Wahlverfahren vorbehaltlich der Vorschriften dieses Akts in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt“ (§ 29).
Weiterhin urteilte der Gerichtshof, dass „die Mitgliedstaaten (...) bei der Ausübung dieser Zuständigkeit gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Akts von 1976 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 EUV verpflichtet [sind], dafür Sorge zu tragen, dass die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments allgemein, unmittelbar, frei und geheim erfolgt.
Daher liegt, wenn ein Mitgliedstaat im Rahmen der Erfüllung [dieser Verpflichtung] im nationalen Recht vorsieht, dass Unionsbürger, die (...) vor dem 1. März 1994 rechtskräftig wegen einer Straftat verurteilt wurden, von den Wahlberechtigten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ausgeschlossen sind, eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 der Charta vor“ (§§ 32 und 33).

2.2 Einzelstaatliche Bestimmungen, die Unionsrecht Rechtswirkung verleihen, obwohl sie nicht zu diesem Zweck verabschiedet wurden

Ein Mitgliedsstaat muss nicht unbedingt neue Vorschriften einführen, um seine unionsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen: Dazu besteht keine Veranlassung, wenn mit den vorhandenen nationalen Bestimmungen bereits die Vereinbarkeit der internen Rechtsordnung mit diesen Verpflichtungen gewährleistet werden kann. Dabei ist es irrelevant, ob die einzelstaatliche Maßnahme im Hinblick auf die Durchführung einer unionsrechtlichen Verpflichtung verabschiedet wurde, oder ob sie eigentlich als rein nationale Maßnahme verabschiedet wurde, aber gleichzeitig den Zweck der Umsetzung dieser Verpflichtung erfüllt.
Daraus ergibt sich, das einzelstaatliche Maßnahmen, die früher verabschiedet wurden als die umzusetzende unionsrechtliche Maßnahme, in den Anwendungsbereich der Charta gehören können.
Diese Situation wird in den Punkten 3) und 4) beispielhaft dargestellt, kann aber auch andere einzelstaatliche Bestimmungen betreffen als diejenigen über Verfahrensregeln oder Sanktionen.

2.3 Einzelstaatliche verfahrensrechtliche Bestimmungen über die Durchsetzung von (ordentlichen) Rechtsansprüchen, die dem Einzelnen durch das Unionsrecht zugestanden werden, vor einzelstaatlichen Gerichten

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es „mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung Aufgabe des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten (...), die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Ausgestaltung der Rechtsbehelfsverfahren zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollten“ (vgl. Urteil in der Rechtssache *C-276/01 Steffensen*, § 60).
Der Vertrag von Lissabon hat diese Rechtsprechung kodifiziert. Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 EUV lautet: „Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.”

Dementsprechend gilt die Charta – insbesondere Artikel 47 über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf – für einzelstaatliche verfahrensrechtliche Bestimmungen, die, unabhängig davon, ob sie speziell zu diesem Zweck verabschiedet wurden, die Durchsetzung (ordentlicher), dem Einzelnen durch das Unionsrecht übertragener Rechtsansprüche regeln. Derartige Rechtsansprüche können aus Richtlinien, Verordnungen oder primärrechtlichen Bestimmungen – außer denen der Charta selbst – hervorgehen.

Beispiele

Das folgende Beispiel betreffend verfahrensrechtliche Bestimmungen, die die Durchsetzung eines aus dem EU-Recht erwachsenden Rechtsanspruches regeln, stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010 in der Rechtssache C-279/09, DEB.

Ein deutsches Erdgasunternehmen begehrte Schadenersatz wegen Verspätungen in der Umsetzung zweier EU-Richtlinien bezüglich des Zugangs zu Gasnetzen. Es beschloss daher gemäß der Rechtsprechung in der Sache Francovich, einen Schadenersatzanspruch wegen Verstoßes gegen Unionsrecht geltend zu machen. *Den gemäß den einschlägigen nationalen Gesetzesvorschriften erforderlichen Gerichtskostenvorschuss konnte das Unternehmen nicht aufbringen. Ebenso standen ihm keine finanziellen Mittel für einen Rechtsanwalt zur Verfügung, dessen Mitwirkung für eine solche Klage nach deutschem Recht jedoch zwingend vorgeschrieben ist. Da das deutsche Bundesverfassungsgericht die nationalen Vorschriften zur Prozesskostenhilfe als nur für natürliche Personen bestimmte Hilfe ausgelegt hatte, wurde die Forderung des Unternehmens zurückgewiesen.*

Das Unternehmen legte Berufung ein und das deutsche Gericht legte dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung eine Frage bezüglich der Vereinbarkeit der einschlägigen nationalen verfahrensrechtlichen Regelung mit dem unionsrechtlichen Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes vor. Der Gerichtshof erklärte sich dafür zuständig, die einzelstaatlichen Bestimmungen (und insbesondere deren Auslegung durch das deutsche Bundesverfassungsgericht) auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 47 der Charta zu überprüfen, insofern, als diese Bestimmungen in der fraglichen Rechtssache die gerichtliche Geltendmachung der dem Einzelnen durch das Unionsrecht verliehenen Rechte beeinträchtigen (das Recht auf Erstattung eines Schadens, der dadurch verursacht wurde, dass ein Mitgliedsstaat seine unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt hat). Dementsprechend gilt die Charta für einzelstaatliche verfahrensrechtliche Bestimmungen, die die Durchsetzung von durch das Unionsrecht übertragenen Rechtsansprüchen regeln, unabhängig davon, ob sie speziell zu diesem Zweck verabschiedet wurden.

2.4 Einzelstaatliche Vorschriften zu Sanktionen, die bei Verstößen gegen unionsrechtliche Verpflichtungen anwendbar sind

Immer häufiger bestimmen unionsrechtliche Maßnahmen für die Mitgliedsstaaten die Pflicht, bei Verstößen gegen spezifische Verpflichtungen, die in der Maßnahme selbst oder in den entsprechenden Durchführungsbestimmungen niedergelegt sind, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen vorzusehen.

Die Mitgliedsstaaten können diese Verpflichtung erfüllen, indem sie spezielle Sanktionen beschließen, die den in der Charta niedergelegten Anforderungen zum Schutz der Grundrechte entsprechen müssen. Die Mitgliedsstaaten können jedoch auch beschließen, Sanktionen anzuwenden, die bereits für (vergleichbare) Verstöße gegen ihr nationales Recht gelten. In diesem Fall kann man sich nur dann auf die Charta berufen, wenn diese Sanktionen auf einen Verstoß gegen eine unionsrechtliche Verpflichtung angewendet werden.

Beispiele

Das folgende Beispiel stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 26. Februar 2013 in der Rechtssache C-617/10, Åkerberg Fransson.

Ein schwedischer Fischer machte in seinen jährlichen Steuererklärungen falsche Angaben, wodurch dem Staat Einnahmen bei der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer hätten entgehen können. Nach dem nationalen Recht kann ein solches Steuervergehen sowohl zu einem Verwaltungs- als auch zu einem Strafverfahren führen, wodurch es zur Verhängung sowohl eines Steuerzuschlags als auch einer Strafe für denselben Tatbestand kommen kann. Nachdem er einem Verwaltungsverfahren unterzogen worden war, erhielt der Mann eine Vorladung vor das Strafgericht. Letzteres zog jedoch in Zweifel, ob die oben genannten nationalen Vorschriften mit dem Verbot der Doppelbestrafung nach Artikel 50 der Charta (d.h. mit dem Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt zu werden,) vereinbar sei.

Der Gerichtshof bestätigte seine Zuständigkeit für die Überprüfung der nationalen Bestimmung im Sinne von Artikel 50 der Charta, da die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, alle gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Eintreibung der gesamten im Staatsgebiet anfallenden Mehrwertsteuer zu gewährleisten und Betrug zu vermeiden. Diese Verpflichtung begründet sich insbesondere aus Artikel 2, Artikel 250 Absatz 1 und Artikel 273 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

Die Tatsache, dass die nationalen Vorschriften nicht speziell zur Umsetzung dieser Richtlinie verabschiedet wurden (diese stammt aus der Zeit vor dem Beitritt Schwedens zur Europäischen Union), betrachtete der Gerichtshof nicht als Hindernis für die Anwendung der Charta. Er wies darauf hin, dass die fraglichen nationalen Bestimmungen unabhängig von den Zielen des Gesetzgebers die Umsetzung der unionsrechtlichen Pflicht bewirkten, bei rechtswidrigen Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, wirksame Strafen zu verhängen.

Auch die Tatsache, dass die nationalen Bestimmungen nicht nur Mehrwertsteuervergehen betrafen, hinderte in diesem Fall nicht an der Anwendung der Charta. Der Gerichtshof erinnerte daran, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 325 AEUV verpflichtet sind, zur Bekämpfung von rechtswidrigen Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, abschreckende und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, und insbesondere zur Bekämpfung von Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Union richtet, dieselben Maßnahmen ergreifen müssen wie zur Bekämpfung von Betrug, der sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richtet.

2.5 Anwendung unionsrechtlicher Bestimmungen oder einzelstaatlicher Bestimmungen zu deren Umsetzung durch einzelstaatliche Behörden

Die Pflicht der Mitgliedstaaten, die unionsrechtlichen Bestimmungen im Einklang mit den Grundrechten der Union anzuwenden, erstreckt sich nicht nur auf die gesetzgebenden Instanzen, sondern auch auf die nationalen Behörden, denen die Anwendung des Rechts in den Mitgliedsstaaten obliegt. Daher müssen einzelstaatliche Gerichte und Verwaltungsbehörden die unionsrechtlichen Bestimmungen im Einklang mit den Grundrechten der Union anwenden (oder auslegen).

Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach „die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten (...) darauf zu achten (haben), dass sie sich nicht auf eine Auslegung (des Unionsrechts oder der Vorschriften, die dieses umsetzen,) stützen, die mit den durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten (...) kollidiert" (Urteil in der Rechtssache C-101/01 Lindqvist, § 87).

Beispiele

Das folgende Beispiel stützt sich auf den Beschluss des Gerichtshofs vom 8. Mai 2014 in der Rechtssache C-329/13, Stefan.

Infolge von Hochwasser der Drau hatte das Eigentum von Herrn Stefan großen Schaden erlitten. Er beantragte daher bei den österreichischen Behörden die Übermittlung von Informationen bezüglich des Managements der Pegelstände der Drau. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, die Bekanntgabe der einschlägigen Informationen könne negative Auswirkungen auf das gegen den Schleusenwart laufende Strafverfahren haben und dessen Chance auf einen fairen Prozess mindern.

Laut Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen können Mitgliedsstaaten in den einzelstaatlichen Gesetzen vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe dieser Informationen ein laufendes Gerichtsverfahren oder die Chancen einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, beeinträchtigen würde.

Herr Stefan klagte gegen die Ablehnung. Das nationale Gericht stellte fest, dass der Antrag nicht auf dieser Grundlage abgelehnt werden konnte, da der österreichische Gesetzgeber die oben genannte mögliche Ausnahme bei der Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht nicht vorgesehen hatte.
Das Gericht bezweifelte jedoch die Vereinbarkeit dieser gesetzlichen Regelung mit dem Recht auf ein faires Verfahren, das durch Artikel 47 Absatz 2 der Charta gewährleistet ist, und legte dem Gerichtshof eine entsprechende Frage zur Vorabentscheidung vor. Der Gerichtshof erinnerte daran, dass alle Stellen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Verwaltungsbehörden und Gerichte, die Einhaltung des Unionsrechts – einschließlich der Grundrechte der Europäischen Union – im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten gewährleisten müssen. Dementsprechend müssen, wenn der Mitgliedstaat die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie im nationalen Umsetzungsrechtsakt nicht vorsieht, die für die Durchsetzung dieses Rechtsakts zuständigen nationalen Stellen von dem ihnen durch diese Bestimmung eingeräumten Gestaltungsspielraum in einer mit den Erfordernissen des Artikels 47 Absatz 2 der Charta in Einklang stehenden Weise Gebrauch machen.

2.6 Einzelstaatliche Bestimmungen zur Klärung von in Unionsrechtsakten verwendeten Begriffen

Rechtsakte der Union enthalten zuweilen einen Teil, in dem bestimmte darin verwendete Begriffe definiert werden. Das bedeutet, dass diese Begriffe im Unionsrecht eine eigenständige und einheitliche Bedeutung haben; im Zweifelsfall ist für deren Auslegung der Gerichtshof zuständig.
Andere Rechtsakte der Union hingegen verweisen auf die Begriffsbestimmungen der (einzelnen) Mitgliedsstaaten. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber der Europäischen Union bestrebt ist, die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der Bedeutung und der genauen Tragweite der fraglichen Begriffe zu berücksichtigen. Der Gerichtshof stellte jedoch klar, dass das Fehlen einer eigenständigen Definition im Unionsrecht nicht bedeutet, dass die Mitgliedstaaten das effektive Erreichen der Ziele des jeweiligen Unionsrechtsakts untergraben oder sich ihrer Pflicht entziehen dürfen, diesen Rechtsakt im Einklang mit den Grundrechten der Europäischen Union rechtswirksam umzusetzen. Einzelstaatliche Bestimmungen zur Klärung eines in einem Unionsrechtsakt enthaltenen Begriffs setzen daher das Unionsrecht gemäß Artikel 51 Absatz 1 der Charta um.

Beispiele

Das folgende Beispiel stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 24. April 2012 in der Rechtssache C-571/10, Kamberaj.
Eine Vorschrift einer italienischen Provinz über die Gewährung von Wohngeld sah eine unterschiedliche Behandlung von in der betroffenen Provinz ansässigen langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern (Italienern und Nichtitalienern) vor. Die für das Wohngeld bestimmten Mittel wurden auf der Grundlage eines gewichteten Durchschnitts aufgeteilt, der anhand der zahlenmäßigen Stärke einer jeden Gruppe und des Bedarfs dieser Gruppen bestimmt wird. Während allerdings für italienische Staatsangehörige und Unionsbürger bei der Bestimmung des gewichteten Durchschnitts ein Multiplikationsfaktor von 1 galt, wurde für die Drittstaatsangehörigen der Faktor 5 angewendet (was dazu führte, dass dieser Gruppe eine entsprechend geringere Summe zugewiesen wurde).
Herr Kamberaj, ein langfristig dort ansässiger Drittstaatsangehöriger klagte gegen den Beschluss, mit dem sein Antrag auf Wohngeld abgewiesen wurde. Das italienische Gericht bezweifelte die Vereinbarkeit des Provinzgesetzes mit der Richtlinie 2003/119/EG über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Nach der Feststellung, dass der Mechanismus für die Aufteilung der Mittel zu einer Ungleichbehandlung der beiden Gruppen führte, befasste sich der Gerichtshof mit der Frage, ob dies in den Anwendungsbereich von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d über die Gleichbehandlung von langfristig ansässigen EU Bürgern und Drittstaatsangehörigen in Bezug auf „soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinn des nationalen Rechts“ fällt.
Der Gerichtshof stellte fest, dass der Unionsgesetzgeber mit diesem Verweis die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in der Definition und der genauen Tragweite der fraglichen Begriffe unberührt lassen wollte. Er wies jedoch auch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die praktische Wirksamkeit des in der Richtlinie vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht beeinträchtigen dürfen. Der Gerichtshof verwies ferner darauf, dass Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d im Sinne von Artikel 34 Absatz 3 der Charta auszulegen sein, nach dem die Union „(nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten) das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung anerkennt und achtet, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen (...).“ Er folgerte, dass es Sache des vorlegenden Gerichts sei, festzustellen, ob das fragliche Wohngeld den Zweck erfüllt, auf den in Artikel 34 Absatz 3 der Charta verwiesen wird. Sei dies der Fall, sollte das Wohngeld in den Anwendungsbereich des in der Richtlinie niedergelegten Gleichbehandlungsgrundsatzes fallen.

2.7 Einzelstaatliche Vorschriften auf der Grundlage einer unionsrechtlichen Ausnahmeregelung

Die Bestimmungen des Unionsrechts sehen zuweilen für Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, Ausnahmeregelungen bezüglich der darin enthaltenen Verpflichtungen zu treffen. Eines der markantesten Beispiele betrifft die Bestimmungen zur Freizügigkeit: In den Verträgen selbst oder in den Unionsrechtsakten zu ihrer Umsetzung werden Begründungen genannt, nach denen einzelstaatliche Maßnahmen zur Einschränkung des freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs sowie des Grundrechts auf Freizügigkeit der Unionsbürger gerechtfertigt sein können. Die Freizügigkeit der Unionsbürger beispielsweise darf gemäß der Richtlinie 2004/38/EG (Unionsbürgerrichtlinie) nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit eingeschränkt werden. Einzelstaatliche beschränkende Maßnahmen aus diesen Gründen sind nur gerechtfertigt, wenn die jeweilige Maßnahme mit den Grundrechten der Union vereinbar ist.

Beispiele

Das folgende Beispiel stützt sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 23. November 2010 in der Rechtssache C-145/09, Tsakouridis.
Die Richtlinie 2004/38/EG bestimmt die Bedingungen des Rechts der Unionsbürger und ihrer Familienmitglieder auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit im Gebiet der Mitgliedsstaaten und dessen mögliche Einschränkungen. Was das Recht der Unionsbürger betrifft, setzt die Richtlinie Artikel 21 Absatz 1 AEUV um, der jedem Unionsbürger das oben genannte Recht „vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ verleiht.
Laut Artikel 27 der Richtlinie können die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unionsbürgers nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden. Artikel 28 besagt weiterhin, dass gegen Unionsbürger, die das Recht auf Daueraufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates genießen (wenn Sie beispielsweise in diesem Staat fünf Jahre lang ununterbrochen ihren Aufenthalt gehabt haben), eine Ausweisung nur aus „schwerwiegenden“ Gründen der öffentlichen Sicherheit verfügt werden darf und dass solche Gründe „zwingend“ sein müssen, wenn der Unionsbürger seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt hat.
In der Rechtssache Tsakouridis bat ein deutsches Gericht den Gerichtshof um Hilfe bei der Auslegung der oben genannten Begründungen, um zu verstehen, ob und in welchem Maße Straftaten im Zusammenhang mit dem bandenmäßigen Handel mit Betäubungsmitteln einen Ausweisungsbeschluss gegen einen Unionsbürger rechtfertigen können. Der Gerichtshof bestätigte, dass derartige Straftaten grundsätzlich unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit fallen können.
Er verwies jedoch auch darauf, dass das einzelstaatliche Gericht beurteilen solle, ob in diesem speziellen Fall die Folgen der Ausweisung im Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen.

Laut Gerichtshof können Gründe des Allgemeininteresses zur Rechtfertigung einer einzelstaatlichen Maßnahme, die die Ausübung der Freizügigkeit eines Unionsbürgers einschränkt, nur dann herangezogen werden, wenn die fragliche Maßnahme den Grundrechten Rechnung trägt, insbesondere dem in Artikel 7 der Charta niedergelegten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Das nationale Gericht sollte daher die Intensität der sozialen, kulturellen und familiären Bindungen des Unionsbürgers zum Aufnahmemitgliedstaat berücksichtigen.

2.8 Einzelstaatliche Bestimmungen, die einen unionsrechtlich geregelten Bereich unmittelbar betreffen

In zwei nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entschiedenen Fällen (Rechtssache *C-555/07 Kücükdeveci* und Rechtssache *C-441/14 Dansk Industri*) wendete der Gerichtshof die Charta auf einzelstaatliche Maßnahmen an, die den gleichen Bereich betrafen wie eine EU-Richtlinie, obwohl sie nicht zu deren Umsetzung (sondern vor deren Inkrafttreten) verabschiedet worden waren und diese auch nicht durch ihre praktische Wirkung umsetzten (tatsächlich standen sie im Widerspruch zur Richtlinie). Da die Frist zur Umsetzung der Richtlinie zum Zeitpunkt des jeweiligen Sachverhalts abgelaufen war und die Rechtssachen in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fielen, konnte die Charta hier angewendet werden.

Beispiele

Dieses Beispiel stützt sich auf den Beschluss des Gerichtshofs vom 19. Januar 2010 in der Rechtssache C-555/07 Kücükdeveci.
Frau Kücükdeveci, eine Angestellte des Privatsektors, klagte wegen der Unvereinbarkeit von Artikel 622 Absatz 2 BGB mit der Richtlinie 2000/78/EG. Gemäß der nationalen Bestimmung sollte bei der Berechnung der Kündigungsfrist der Zeitraum vor Vollendung des 25. Lebensjahres des Mitarbeiters nicht eingerechnet werden. Daher wurde die Kündigungsfrist von Frau Kücükdevecider so berechnet, als habe sie anstatt zehn Dienstjahren nur drei Dienstjahre absolviert.
Die nationale Bestimmung war nicht zur Umsetzung der Richtlinie (sondern schon früher) verabschiedet worden und konnte auch nicht als Maßnahme zu deren wirksamer Umsetzung gelten (im Gegenteil, sie stand in direktem Widerspruch zur Richtlinie). Nachdem der Gerichtshof festgestellt hatte, dass das mutmaßlich diskriminierende Verhalten nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie stattgefunden hatte, verwies er darauf, dass die Richtlinie „zu diesem Zeitpunkt (...) bewirkt (hatte), dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung, die einen von der Richtlinie geregelten Bereich erfasst, nämlich die Entlassungsbedingungen, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt“ (§ 25).

Ein derartiger Zusammenhang hat weitreichende praktische Wirkungen, wenn lediglich private Parteien an der Rechtssache beteiligt sind (d. h., wenn es sich um eine horizontale Regelung handelt) und die einzelstaatliche Bestimmung im Widerspruch zu einer Bestimmung einer Richtlinie der Union steht, mit der ein Grundrecht der EU spezifiziert wird. Wenn die betreffende Bestimmung der Charta den Anforderungen der unmittelbaren Wirkung genügt (siehe Teil II Kapitel 2 und Teil III Kapitel 7), können sich die einzelstaatlichen Gerichte auf die Charta berufen und die damit in Konflikt befindlichen einzelstaatlichen Bestimmungen unangewendet lassen, um die fehlende horizontale Wirkung der Richtlinie zu überwinden.

3. Rolle der einzelstaatlichen Rechtsquellen zum Schutz der Grundrechte im Anwendungsbereich der Charta

In Bezug auf einzelstaatliche Vorschriften „zur Durchführung von Unionsrecht“ (siehe Teil II Kapitel 2), findet die Charta Anwendung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die nationalen Rechtsquellen zum Schutz der Grundrechte – insbesondere die einzelstaatlichen Verfassungen – unmaßgeblich wären.
Artikel 53 der Charta besagt: „Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich [...] durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“
In allen Punkten, in denen die Charta ein spezifisches Schutzniveau gewährleistet, geht sie eindeutig den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten vor (siehe Rechtssache *C-399/11 Melloni*). Umgekehrt gelten in allen Fällen, in denen die Charta kein spezifisches Schutzniveau vorsieht, die einzelstaatlichen Vorschriften, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss die Anwendung der einzelstaatlichen Vorschriften ein mindestens ebenso umfassendes Schutzniveau bieten wie die Charta und zweitens müssen „der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit“ des Unionsrechts gewahrt werden. Siehe z. B. die Urteile in den Rechtssachen C-168/13 PPU Jeremy F und C-617/10 Åkerberg Fransson.
Falls Zweifel bestehen, ob beide Voraussetzungen erfüllt sind, können die einzelstaatlichen Gerichte den Gerichtshof ersuchen, im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der jeweiligen unionsrechtlichen Bestimmungen zu befinden.

4. Unterscheidung zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“

Wie in Teil I Kapitel 3 angemerkt dienen die Grundrechte der Europäischen Union als **Interpretationsmaßstab** und als **Maßstab der Rechtsgültigkeit** für alle von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union verabschiedeten Rechtsakte. Außerdem dienen sie als Maßstab für die Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsakte im Anwendungsbereich des Unionsrechts mit dem Unionsrecht selbst.
Artikel 52 Absatz 5 der Charta legt Folgendes fest: „Die Bestimmungen dieser Charta, in denen Grundsätze festgelegt sind, können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden. Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden.“
Artikel 52 Absatz 5 definiert also ein System eingeschränkter Einklagbarkeit für die Bestimmungen der Charta, die „Grundsätze“ anstatt „Rechte“ beinhalten. In der dazugehörigen Erläuterung wird dies noch deutlicher: „In Absatz 5 wird die Unterscheidung zwischen ‚Rechten‘ und ‚Grundsätzen‘ in der Charta näher bestimmt. Dieser Unterscheidung zufolge sind subjektive Rechte zu beachten, während Grundsätze einzuhalten sind (Artikel 51 Absatz 1). Die Grundsätze können durch Rechtsakte oder Durchführungsvorschriften (die von der Union im Einklang mit ihren Zuständigkeiten erlassen werden) umgesetzt werden, von den Mitgliedstaaten aber nur dann, wenn sie Unionsrecht umsetzen; sie erhalten demzufolge nur dann Bedeutung für die Gerichte, wenn solche Rechtsakte ausgelegt oder überprüft werden. Sie begründen jedoch keine direkten Ansprüche auf den Erlass positiver Maßnahmen durch die Organe der Union oder die Behörden den Mitgliedstaaten.“
Die Bestimmung des Anwendungsbereichs und der Wirkungen von Artikel 52 Absatz 5 der Charta wirft jedoch einige Probleme auf.
Was den ***Anwendungsbereich*** betrifft, so gibt es keine Liste mit den in der Charta enthaltenen „Grundsätzen“. Die Erläuterung zu Artikel 52 Absatz 5 liefert nur einige Beispiele. Sie weist auch darauf hin, dass einige Bestimmungen der Charta sich sowohl auf ein „Recht“ als auch einen „Grundsatz“ beziehen können: „Zu den in der Charta anerkannten Grundsätzen gehören beispielsweise die Artikel 25 (Rechte älterer Menschen), 26 (Integration von Menschen mit Behinderung) und 37 (Umweltschutz). In einigen Fällen kann ein Artikel der Charta sowohl Elemente eines Rechts als auch eines Grundsatzes enthalten, beispielsweise Artikel 23 (Gleichheit von Männern und Frauen), 33 (Familien- und Berufsleben) und 34 (Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung).“
Was die ***Rechtswirkungen*** betrifft, so können sich Einzelpersonen nicht direkt auf „Grundsätze“ berufen, um zu erreichen, dass die unvereinbaren einzelstaatlichen Bestimmungen unangewendet bleiben (siehe Teil II Kapitel 1 und Teil III Kapitel 7).
Es ist nicht sicher, ob „Grundsätze“ als Interpretationsmaßstäbe und Maßstäbe der Rechtsgültigkeit *aller* in den Anwendungsbereich der Charta fallenden Rechtsakte der Union und der Mitgliedstaaten herangezogen werden können, oder nur für diejenigen Rechtsakte der Union und der Mitgliedsstaaten, die diese „Grundsätze“ umsetzen. Bislang verweist der Gerichtshof nur in der Rechtssache *C-356/12 Glatzel*, mit Bezug auf Artikel 26 der Charta zur „Integration von Menschen mit Behinderung“ auf Artikel 52 Absatz 5. Die oben erwähnten problematischen Punkte wurden jedoch noch nicht endgültig beantwortet.
Wenn Zweifel an der Rechtswirkung von Grundsätzen der Charta bestehen, so kann die Frage dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt werden.

5. Auslegung der durch die Charta gewährleisteten Grundrechte: Erläuterungen

Um festzustellen, welchen Schutz die in der Charta enthaltenen Grundrechte bieten, ist es von Nutzen, die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte zu konsultieren.
Laut Artikel 52 Absatz 7 der Charta, wurden „die Erläuterungen, (...) als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst (...), [und] sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen".
Insbesondere werden in den Erläuterungen die Quellen genannt, an die sich die einzelnen Grundrechte der Charta anlehnen: Beispielsweise die EMRK, die Europäische Sozialcharta, die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten etc.
Die Angaben sind von besonderer Bedeutung, weil Titel VII der Charta je nach der Quelle, der das jeweilige Grundrecht entspringt, spezielle Auslegungsregeln festlegt. Insbesondere gibt es spezielle Regeln zur Auslegung derjenigen Bestimmungen der Charta, die den von der EMRK gewährten Grundrechten entsprechen, und solche zu Bestimmungen der Charta, die Grundrechte als Ergebnisse der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten anerkennen (siehe Artikel 52 Absätze 3 und 4 der Charta sowie die dazugehörigen Erläuterungen).

5.1 Entsprechung der Rechte der Charta und der EMRK

Artikel 52 Absatz 3 der Charta legt Folgendes fest: „Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die [EMRK] garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der (...) Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt."
Das bedeutet, die EMRK stellt in Bezug auf die „entsprechenden Rechte" einen Mindestschutz*standard* dar. Dementsprechend müssen alle Rechtsakte der Union sowie auch alle einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung von Unionsrecht in Bezug auf die entsprechenden Rechte ein Schutzniveau gewährleisten, das mit der EMRK vereinbar ist. Im Zweifelsfall könnte es nützlich sein, (je nach den jeweiligen Umständen bezüglich der Gültigkeit oder der Auslegung der jeweiligen unionsrechtlichen Bestimmungen) ein Ersuchen auf Vorabentscheidung beim Gerichtshof zu stellen.
Die offizielle Erläuterung zu Artikel 52 Absatz 3 ist hilfreich, was die Identifizierung der „entsprechenden Rechte" angeht: Sie enthält zwei Listen, eine mit den Artikeln „der Charta, die dieselbe Bedeutung und Tragweite wie die entsprechenden Artikel der EMRK haben" und eine mit den Artikeln, „die dieselbe Bedeutung haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK, deren Tragweite aber umfassender ist".
Beide Listen sind nicht vollständig: Sie entsprechen dem aktuellen Entwicklungsstand des Rechts und sind offen für Entwicklungen in Recht, Gesetzgebung und Verträgen. Tatsächlich lassen sich einige weitere „entsprechende Rechte" finden.
Beispielsweise besagt die Erläuterung zu Artikel 49 Absatz 1 der Charta, dass diese Bestimmung Artikel 7 Absatz 1 EMRK entspricht, abgesehen von der Regel der Rückwirkung von milderen Strafrechtsvorschriften, die im letzten Teil dieser Charta enthalten ist. In seinem Urteil Scoppola v. Italy (Nr. 2) von 2009 zitiert der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte Artikel 49 Absatz 1 der Charta und schließt in seiner Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 EMRK auch den Grundsatz der Rückwirkung von milderen Strafrechtsvorschriften mit ein.
Die Erläuterung zu Artikel 52 Absatz 3 der Charta liefert weitere nützliche Informationen:
Bedeutung und Tragweite der „entsprechenden Rechte" sind unter Berücksichtigung des Wortlauts der EMRK und ihrer Protokolle gemäß der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu ermitteln;
sind in den entsprechenden Rechten der EMRK Einschränkungen zulässig, so gelten diese Einschränkungen auch bei der Auslegung der Charta;
Ebenso können entsprechende Rechte der EMRK, für die keine Einschränkungen zulässig sind („absolute Rechte"), auch im Rahmen der Charta nicht eingeschränkt werden.

5.2 Rolle der gemeinsamen Verfassungstraditionen

Artikel 52 Absatz 4 der Charta legt Folgendes fest:
„Soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt."
Die entsprechende Erläuterung enthält folgenden Hinweis: „Die Auslegungsregel in Absatz 4 beruht auf dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union und trägt dem Ansatz des Gerichtshofs hinsichtlich der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen gebührend Rechnung (z. B. Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache *44/79, Hauer*, Slg. 1979, 3727; Urteil vom 18. Mai 1982 in der Rechtssache *155/79, AM&S*, Slg. 1982, 1575). Anstatt dem restriktiven Ansatz eines „kleinsten gemeinsamen Nenners" zu folgen, sind die Charta-Rechte dieser Regel zufolge so auszulegen, dass sie ein hohes Schutzniveau bieten, das dem Unionsrecht angemessen ist und mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen im Einklang steht."
Im Gegensatz zu der Erläuterung zu Artikel 52 Absatz 3 wird in der Erläuterung zu Artikel 52 Absatz 4 keine Liste der Charta-Grundrechte angeführt, die sich aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben. Diesbezüglich sind in den Erläuterungen zu den wesentlichen Bestimmungen der Charta einige Hinweise enthalten. Die Erläuterung zu Artikel 20 „Gleichheit vor dem Gesetz" lautet beispielsweise folgendermaßen: „Dieser Artikel entspricht dem allgemeinen Rechtsprinzip, das in allen europäischen Verfassungen verankert ist und das der Gerichtshof als ein Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts angesehen hat (Urteil vom 13. November 1984, *Rechtssache 283/83, Racke*, Slg. 1984, 3791, Urteil vom 17. April 1997, *Rechtssache C-15/95, EARL*, Slg. 1997, I-1961 und Urteil vom 13. April 2000, Rechtssache *C-292/97, Karlsson*, Slg. 2000, 2737)."
Es ist davon auszugehen, dass die Tragweite von Artikel 52 Absatz 4 der Charta mehr Bestimmungen enthält als diejenigen, die entsprechend ihrer Erläuterung den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten entsprechen. Insbesondere ist es nützlich, sich die Rechtsprechung zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts anzuschauen (siehe Teil I Kapitel 2.3), da der Gerichtshof diese Grundsätze in Anlehnung an die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten identifiziert und ausgelegt hat.
Die Wirkungen der Auslegungsregeln in Artikel 52 Absatz 4 der Charta sind nicht ganz eindeutig. Derzeit gibt es diesbezüglich noch keine klärenden Beschlüsse des Gerichtshofs. Der Ansatz eines maximalen Schutzstandards wird jedoch nicht unterstützt: Die Tragweite der Schutzbestimmungen der Charta ist also nicht nach derjenigen Verfassung eines Mitgliedsstaates auszurichten, die den umfassendsten Schutz bietet. Hingegen ist entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „die Auslegung dieser Grundrechte im Rahmen der Struktur und der Ziele der Union" zu gewährleisten (Gutachten 2/13, § 170). Diese Struktur umfasst auch die Beachtung der Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.

6. Wann können die in der Charta festgelegten Grundrechte eingeschränkt werden?

Artikel 52 Absatz 1 der Charta legt die Anforderungen für die Zulässigkeit von Einschränkungen der Grundrechte der Charta fest: „Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen."
Obwohl Artikel 52 Absatz 1 der Charta dies nicht ausdrücklich erwähnt, gelten einige Grundrechte absolut: Sie erlauben keine Einschränkungen. Da die EMRK aufgrund von Artikel 52 Absatz 3 der Charta als Mindeststandard für den Schutz fungiert (siehe Kapitel 5.1), sind bei Grundrechten, die unter der EMRK als absolute Rechte gelten (wie das Recht auf Leben oder das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) auch unter der Charta keine Einschränkungen zulässig.
Um die Zuverlässigkeit einer Einschränkung der Grundrechte der Charta zu prüfen, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

Erlaubt das fragliche Grundrecht eine Einschränkung?
Wenn ja, entspricht diese Einschränkung dem Wesen des Grundrechts?
Wenn ja, entspricht sie wirklich den von der Union anerkannten Interessen des Gemeinwohls? Oder dient sie dem Zweck, die Rechte oder Freiheiten anderer zu schützen?
Wenn ja, ist die Einschränkung verhältnismäßig? (Das bedeutet, dass die Einschränkung dem verfolgten Ziel angemessen sein muss.)
Wenn ja, ist die Einschränkung notwendig? (Das bedeutet, dass die Einschränkung das verfolgte Ziel erreichen muss, ohne eine größere Beeinträchtigung des betreffenden Grundrechtes zu verursachen.)
Eine nützliche Anleitung bei dieser Beurteilung findet sich unter Anhang IV der 2014 vom Ratder Europäischen Union entwickelten „
Leitlinien zu den methodischen Schritten, welche unternommen werden müssen, um in den Vorbereitungsgremien die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundrechten zu prüfen
“.
Zur Rechtsprechung des Gerichtshofs bietet die Rechtssache *C-92/09, Volker und Markus Schecke* eine gute Beschreibung, wie diese *Prüfung* zu Artikel 52 Absatz 1 der Charta in der Praxis aussieht.

7. Sonstige Rechtswirkungen der Charta auf einzelstaatlicher Ebene

Wenn eine einzelstaatliche Maßnahme im Widerspruch zur Charta steht, sollte das einzelstaatliche Gericht zunächst prüfen, ob die fragliche Maßnahme in Konformität zur Charta ausgelegt werden kann (I). Wenn dies nicht möglich ist, sollte das einzelstaatliche Gericht prüfen, ob die betreffende Bestimmung der Charta den Anforderungen für eine unmittelbare Wirkung genügt (II). Zuletzt kann das Opfer einer Grundrechtsverletzung den betreffenden Mitgliedsstaat auf Schadenersatz verklagen (III). Ein Beispiel für die Bedingungen und Beschränkungen der drei oben genannten Arten, Schutz zu beanspruchen, sowie die logische Reihenfolge ihrer Nutzung, findet sich im Urteil zu der Rechtssache C-441/14 Dansk Industri (DI).

I – Auslegung des einzelstaatlichen Rechts im Einklang mit dem Unionsrecht

Um einen Konflikt zu beheben, müssen die einzelstaatlichen Gerichte das gesamte nationale Recht berücksichtigen und die im Rahmen dieses Rechts anerkannten Auslegungsmethoden anwenden. Wenn möglich, sollten sie die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen **im Hinblick auf den Wortlaut und die Zielsetzung** der einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen auslegen.
In der Rechtssache C-149/10 Chatzi beispielsweise ersuchte ein griechisches Gericht den Gerichtshof im Rahmen einer Vorabentscheidung um Klärung bei der Auslegung der Bedeutung von Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenvereinbarung zum Elternurlaub (enthalten in einem Anhang zur Richtlinie 96/34/EG) im Hinblick auf Artikel 24 der Charta über die Rechte des Kindes. Das vorlegende Gericht bezweifelte die Kompatibilität der nationalen Umsetzungsvorschrift der Vereinbarung mit der Charta, da diese Müttern von Zwillingen nur einen Elternurlaub gewährt.
Der Gerichtshof befand die einzelstaatliche Maßnahme als **nicht im Widerspruch zu Artikel 24** der Charta stehend. Er wies allerdings darauf hin, dass die Mitgliedstaaten, um die Beachtung des **Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Artikel 20** der Charta zu gewährleisten, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um die besondere Situation der Eltern von Zwillingen zu berücksichtigen. Deren Situation unterscheidet sich tatsächlich von der von Eltern mit einem Kind oder von der von Eltern mit kurz hintereinander geborenen Kindern (die zwei Elternurlaube nutzen können).
Dementsprechend beantwortete der Gerichtshof die vom griechischen Gericht vorgelegte Frage wie folgt: „Im Licht des Grundsatzes der Gleichbehandlung verpflichtet [die Rahmenvereinbarung] den nationalen Gesetzgeber [...], ein System des Elternurlaubs zu schaffen, das entsprechend der im betreffenden Mitgliedstaat bestehenden Situation Eltern von Zwillingen eine Behandlung gewährleistet, die ihren besonderen Bedürfnissen gebührend Rechnung trägt. Es ist Sache des nationalen Richters, zu prüfen, ob die nationale Regelung diesem Erfordernis entspricht, und diese nationale Regelung gegebenenfalls so weit wie möglich im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen.”

II – Unmittelbare Wirkung der Grundrechte der Charta und Nichtanwendung der nicht mit diesen im Einklang stehenden einzelstaatlichen Bestimmungen

Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs können unionsrechtliche Bestimmungen, die klar und präzise sind und keinen Bedingungen unterliegen, von juristischen und natürlichen Personen vor einzelstaatlichen Gerichten herangezogen werden, um zu erzielen, dass diesen widersprechende einzelstaatliche Bestimmungen unangewendet bleiben. Diesen Grundsatz bezeichnet man als die unmittelbare Wirkung des Unionsrechts. Die unmittelbare Wirkung kann horizontal oder vertikal gelten, je nachdem, ob sie bei Verfahren zwischen einer (natürlichen oder juristischen) Person und einem Mitgliedsstaat (vertikale unmittelbare Wirkung) oder in Streitsachen zwischen privaten Parteien (horizontale unmittelbare Wirkung) gilt.
Dabei ist zu beachten, dass der Gerichtshof in Bezug auf die vertikale Wirkung den Staatsbegriff sehr weit ausgelegt hat und darin sowohl die Legislative, Exekutive und Judikative, als auch alle zentralstaatlichen und örtlichen Behörden einschließt. Er schließt darin auch eine Einrichtung ein, „die unabhängig von ihrer Rechtsform kraft staatlichen Rechtsakts unter staatlicher Aufsicht eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu erbringen hat und die hierzu mit besonderen Rechten ausgestattet ist, die über die für die Beziehungen zwischen Privatpersonen geltenden Vorschriften hinausgehen“ (vgl. Urteil in der Rechtssache C-282/10 Dominguez).
Im Urteil in der Rechtssache l’*C-176/12, Association de médiation sociale (AMS)* stellte der Gerichtshof fest, dass die Charta in bestimmten Fällen eine unmittelbare horizontale Wirkung entfalten kann. Er folgerte, dass der in Artikel 21 Absatz 1 der Charta niedergelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen des Alters eine unmittelbare horizontale Wirkung entfalten hat und unmittelbar herangezogen werden kann, um eine damit nicht vereinbare einzelstaatliche Bestimmung unangewendet zu lassen, „da er schon für sich allein dem Einzelnen ein subjektives Recht verleiht, das er als solches geltend machen kann“.
Aus der *Rechtssache AMS* lassen sich folgende Beobachtungen ableiten:
Ein Konflikt zwischen einzelstaatlichem Recht und der Charta führt zur Nichtanwendung des einzelstaatlichen Rechts, wenn die Bestimmung der Charta schon für sich allein dem Einzelnen ein subjektives Recht verleiht, das er als solches (also, ohne dass Umsetzungsmaßnahmen auf unionsrechtlicher oder einzelstaatlicher Ebene erforderlich wären) geltend machen kann;
in diesen Fällen kann die unmittelbare Wirkung der Bestimmung der Charta nicht nur in vertikalen, sondern auch in horizontalen Verfahren (wie in der *Rechtssache AMS*) geltend gemacht werden;
Artikel 21 Absatz 1 der Charta genügt den Anforderungen für die unmittelbare Wirkung jedenfalls bezüglich der Nichtdiskriminierung wegen des Alters. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dasselbe auch für andere Begründungen nach dem in dieser Bestimmung enthaltenen Nichtdiskriminierungsgrundsatz gilt;
Artikel 27 der Charta über das Recht von Arbeitnehmern auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen hat keine unmittelbare Wirkung: Eine solche wurde vom Gerichtshof im *Urteil AMS* ausgeschlossen.
Wenn die anhängige Rechtssache im Zusammenhang mit einer anderen Bestimmung der Charta steht, könnte es nützlich sein, dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob die Bestimmung der *AMS-Prüfung* standhält (obwohl einzelstaatliche Gerichte, deren Urteile noch nicht rechtskräftig sind, nicht zur Vorlage verpflichtet sind).

III – Klagen auf Schadenersatz gegen Mitgliedsstaaten wegen Verstoß gegen das Unionsrecht

Wenn eine Auslegung des einzelstaatlichen Rechts im Einklang mit den anwendbaren Bestimmungen des Unionsrechts ausgeschlossen ist und diese auch den Anforderungen für eine unmittelbare Wirkung nicht genügen, kann das Opfer einer Verletzung des Unionsrechts gegen den betreffenden Mitgliedsstaat auf Schadenersatz klagen.

Zwar muss die Klage auf Schadenersatz nach den für solche Verfahren geltenden einzelstaatlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen vor einem einzelstaatlichen Gericht erhoben werden, doch sind die dafür zu erfüllenden Anforderungen auf Unionsebene einheitlich festgelegt. Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen müssen außerdem mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz gemäß Artikel 47 der Charta vereinbar sein und mit den vom Gerichtshof definierten Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz. Falls Zweifel bestehen, ob die einzelstaatlichen Vorschriften mit den vorgenannten Anforderungen des Unionsrechts vereinbar sind, kann das einzelstaatliche Gericht ein Ersuchen auf Vorabentscheidung beim Gerichtshof stellen (in diesem Zusammenhang siehe Urteil zu der auf eine Vorabentscheidung zurückgehenden Rechtssache C-279/09, DEB).

Letzte Aktualisierung: 25/11/2020

Diese Seite wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Die Informationen auf dieser Seite geben nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder. Die Kommission übernimmt keinerlei Verantwortung oder Haftung für Informationen, die dieses Dokument enthält oder auf die es verweist. Angaben zum Urheberrechtsschutz für EU-Websites sind dem rechtlichen Hinweis zu entnehmen.