



DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

in Deutschland

// **[N]ationale Behörden**
(Justizbehörden,
Strafverfolgungsbehörden und
Verwaltungen) [spielen] bei
der **konkreten Durchsetzung**
der in der Charta verankerten
Rechte und Freiheiten eine
Schlüsselrolle“.

Entschließung des Europäischen
Parlaments (2015) zur Lage der
Grundrechte in der Europäischen Union
(2013–2014) (2014/2254(INI)), Straßburg,
8. September 2015, Erwägungsgrund P.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist die Menschenrechtscharta der EU. In 50 Artikeln sind materielle Rechte und Grundsätze dargelegt, gefolgt von vier Artikeln mit allgemeinen Bestimmungen. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, bei all ihren Handlungen, die in den Anwendungsbereich verbindlicher EU-Rechtsvorschriften fallen, die in der Charta verankerten Rechte und Grundsätze zu wahren. Sind die in der Charta enthaltenen Bestimmungen hinreichend präzise und nicht an Bedingungen geknüpft, können sie ihre Wirkung direkt auf nationaler Ebene entfalten, etwa in den Gerichtssälen. Auf Bestimmungen der Charta, die lediglich als „Grundsätze“ formuliert sind, kann man sich vor Gericht nur dann berufen, wenn sie durch entsprechende Rechtsakte oder Durchführungsvorschriften umgesetzt wurden.

Die Mitgliedstaaten sind ausdrücklich dazu verpflichtet, die Anwendung der Charta zu fördern. Das vorliegende Ländermerkblatt unterstützt diese Bemühungen, indem es Beispiele für die Nutzung der Charta aufzeigt und ihren Mehrwert deutlich macht.

Aus der EU-Charta erwachsende Verpflichtungen: Wann muss die Charta von den deutschen Behörden angewendet werden?

- ★ Da das EU-Recht vorwiegend auf nationaler Ebene umgesetzt wird, sind nationale Richter, Parlamentarier, Regierungsbedienstete sowie die Angehörigen der Rechtsberufe die zentralen „Charta-Akteure“, auf die sich das EU-System stützt.
- ★ Die EU-Grundrechtecharta wendet sich in erster Linie an die EU selbst. Sie bindet die Mitgliedstaaten der EU „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ (Artikel 51 der Charta). Allerdings wird ein erheblicher Teil der nationalen Gesetzgebung und Politikgestaltung durch EU-Recht direkt oder indirekt beeinflusst. Wann immer Gesetzesvorhaben, Rechtssachen oder Faktenlagen in den Geltungsbereich bindender EU-Rechtsvorschriften fallen, gilt die EU-Charta, sodass sie im Umgang mit den nationalen Behörden verwendet und zitiert werden kann.
- ★ Es ist nicht immer einfach, die Grenzen des Anwendungsbereichs der Charta zu bestimmen. Die Frage, ob die Charta Anwendung findet, ist für die ordnungsgemäße Umsetzung des EU-Rechts von entscheidender Bedeutung. Das Handbuch der FRA „*Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level*“ (Die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Rechtswesen und bei der Politikgestaltung auf nationaler Ebene) enthält einige Hinweise hierzu.



Wie wird die Charta in Deutschland verwendet?

Das deutsche Grundgesetz

Das deutsche Grundgesetz

- ★ Es wurde am 23. Mai 1949 verkündet; die jüngsten Änderungen im Bereich der Grundrechte stammen aus dem Jahr 2000.
- ★ Es besteht aus 14 Kapiteln und 146 Artikeln. Im ersten Kapitel sind die Grundrechte festgeschrieben (Artikel 1 bis 19), die sich auf die bürgerlichen Freiheitsrechte konzentrieren. Sechs weitere Artikel (Artikel 20 Absatz 4 sowie die Artikel 33, 38, 101, 103 und 104) garantieren Rechte, die als gleichwertig zu den Grundrechten angesehen werden.
- ★ Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Würde des Menschen (Artikel 1 Absatz 1) in Verbindung mit dem Grundsatz des Sozialstaats (Artikel 20 Absatz 1) auch sozioökonomische Rechte – zum Beispiel das Recht auf ein garantiertes Mindesteinkommen – abgeleitet.

Das Grundgesetz, die EU-Charta und die EMRK

- ★ Im Grundgesetz ist die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)** im Zusammenhang mit dem Asylrecht (Artikel 16a) erwähnt. Es besteht zwar kein Verweis auf die Charta, doch sieht Artikel 23 des Grundgesetzes vor, dass die Bundesrepublik Deutschland „bei der Entwicklung der Europäischen Union mit[wirkt], die ... einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“.
- ★ Die Charta garantiert verschiedene Rechte, die weder in den Menschenrechtsinstrumenten des Europarats (etwa der EMRK) noch im deutschen Grundgesetz ausdrücklich verankert sind.

Die EU-Charta wird in allen Mitgliedstaaten angewendet, allerdings nicht immer in vollem Umfang. Gelegentlich wird im Rahmen von bevorstehenden Gesetzesvorhaben oder Parlamentsdebatten auf die Charta verwiesen. Auch nationale Behörden und Gerichte nehmen in ihren Entscheidungen und Urteilen zuweilen auf die Charta Bezug. Hier einige Beispiele aus Deutschland:

★ Nationale Gerichte: Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 21) und Integration von Menschen mit Behinderung (Artikel 26)

In einer Rechtssache aus dem Jahr 2014 (**B 11 AL 5/14 R**), die sich mit dem Recht auf Gleichstellung befasste, betonte das Bundessozialgericht, dieses Recht müsse allen Personen mit Behinderung garantiert werden, ungeachtet dessen, ob sie in Arbeit seien oder den Arbeitsplatz wechseln wollten. Dem Gericht zufolge reicht es nicht, Menschen mit Behinderungen jede Tätigkeit zu ermöglichen, die üblicherweise von Beamten ausgeübt wird. Um den Bestimmungen der Artikel 21 und 26 der Charta zu genügen, müssten Gesetzgeber und Arbeitgeber behinderten Menschen die Möglichkeit geben, ihr Tätigkeitsfeld zu wechseln.

★ Nationale Gerichte: Unternehmerische Freiheit (Artikel 16)

Am 22. Juni 2017 traf das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in **einer Rechtssache** eine vorläufige Feststellung dazu, ob bestimmte im Telekommunikationsgesetz enthaltene Vorgaben, die Unternehmen – in Umsetzung der E-Privacy-Richtlinie (2002/58/EG) – die Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten ihrer Kunden auferlegen, mit verschiedenen Bestimmungen der Charta vereinbar sind. Das Gericht befand, dass die besondere Pflicht zur Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten die durch Artikel 16 der Charta garantierte unternehmerische Freiheit einschränke. Dies sei nicht gerechtfertigt und daher mit der Charta unvereinbar.

★ Nationales Recht: Allgemeine Verweise auf die Charta

In § 28 Satz 2 Nummer 4 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt, das am 25. Mai 2018 in Kraft trat, findet sich ein Verweis auf die Charta. Es wird ausgeführt, dass die Datenübermittlung an EU-Mitgliedstaaten und Drittländer zu unterbleiben hat, wenn dadurch die in der Charta enthaltenen Grundsätze verletzt würden.

Der durch die Charta erzielte Mehrwert

Die Charta ist ein rechtsverbindliches Dokument, das neben zivilgesellschaftlichen und politischen Rechten auch ökonomische, soziale und kulturelle Rechte aufführt. Darüber hinaus baut sie auf die Stärke des EU-Rechts, das häufig direkt anwendbar ist und im Gegensatz zum Völkerrecht grundsätzlich Vorrang vor nationalem Recht genießt. Es gibt allerdings zahlreiche Fälle, in denen man sich nicht direkt auf die Charta berufen kann, zum Beispiel, weil die betreffende Bestimmung der Charta kein Recht, sondern einen Grundsatz darstellt, der nicht durch Rechtsakte oder Durchführungsvorschriften umgesetzt wurde, weil sie aus anderen Gründen nicht direkt anwendbar ist oder weil sie keine Geltung hat, da die betreffende Sachlage nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt. Klar ist, dass die Rechte durch die Charta stärker sichtbar werden. Die Charta enthält Rechte und Grundsätze, die in anderen Menschenrechtsdokumenten wie der EMRK häufig nicht *ausdrücklich* genannt sind (siehe Abbildung 1). Anders als die Europäische Sozialcharta des Europarats bietet die EU-Charta nicht die Möglichkeit, nur ausgewählte Bestimmungen als verbindlich anzusehen – die Mitgliedstaaten müssen sich an alle Bestimmungen der EU-Charta halten.

Da die Charta eine ganze Bandbreite von Rechten aufführt, ist sie in der Lage, deren Sichtbarkeit auf nationaler Ebene zu erhöhen. In manchen Fällen wird die Charta auch von nationalen Gerichten – auch jenseits des Geltungsbereichs des EU-Rechts – dazu verwendet, nationales Recht auszulegen oder weiterzuentwickeln.

- Keine Äquivalenz in der EMRK
- Umfassender als die EMRK
- Gleichwertiger Schutz wie durch die EMRK
- EU-spezifischer Kontext

Hinweis: Die Abbildung basiert auf den Erläuterungen zur Charta und einem Textvergleich der beiden Dokumente, um zu verdeutlichen, wie die Charta die Sichtbarkeit der Ansprüche erhöht (einige Rechte, die in der EMRK nicht ausdrücklich erwähnt sind, sind durch die Rechtsprechung erfasst, die von Laien jedoch weniger wahrgenommen wird).

Quelle: FRA, 2018

Abbildung 1: Welche Rechte sind erfasst? Vergleich von Charta und EMRK

Artikel der Charta und Wortlaut der EMRK: Unterschiede und Äquivalenz



Art. 1-5
Würde

- 1 Würde des Menschen
- 2 Leben
- 3 Unversehrtheit
- 4 Folter; unmenschliche, erniedrigende Behandlung
- 5 Sklaverei und Zwangsarbeit



Art. 6-19
Freiheiten

- 6 Freiheit und Sicherheit
- 7 Privat- und Familienleben
- 8 Personenbezogene Daten
- 9 Eheschließung und Familiengründung
- 10 Gedanken, Gewissen und Religion
- 11 Meinungsäußerung und Information
- 12 Versammlung und Vereinigung
- 13 Kunst und Wissenschaft
- 14 Bildung
- 15 Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten
- 16 Unternehmerische Freiheit
- 17 Eigentum
- 18 Asyl
- 19 Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung



Art. 20-26
Gleichheit

- 20 Gleichheit vor dem Gesetz
- 21 Nichtdiskriminierung
- 22 Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen
- 23 Gleichheit von Frauen und Männern
- 24 Rechte des Kindes
- 25 Rechte älterer Menschen
- 26 Integration von Menschen mit Behinderung



Art. 27-38
Solidarität

- 27 Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
- 28 Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen
- 29 Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst
- 30 Ungerechtfertigte Entlassung
- 31 Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
- 32 Verbot der Kinderarbeit; Schutz am Arbeitsplatz
- 33 Familien- und Berufsleben
- 34 Soziale Sicherheit und Unterstützung
- 35 Gesundheitsschutz
- 36 Zugang zu Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse
- 37 Umweltschutz
- 38 Verbraucherschutz



Art. 39-46
Bürgerrechte

- 39 Aktives und passives Wahlrecht bei Wahlen zum Europaparlament
- 40 Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen
- 41 Gute Verwaltung
- 42 Zugang zu Dokumenten
- 43 Europäischer Bürgerbeauftragter
- 44 Petition (Europaparlament)
- 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit
- 46 Diplomatischer und konsularischer Schutz



Art. 47-50
Justiz

- 47 Wirksamer Rechtsbehelf und unparteiisches Gericht
- 48 Unschuldsumsetzung; Verteidigungsrechte
- 49 Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit bei Straftaten und Strafen
- 50 Ne bis in idem (Verbot der doppelten Strafverfolgung)

Beim Vergleich der Charta mit den einzelnen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten ist zu erkennen, dass die Charta bestimmte Rechte häufig genauer formuliert. In Deutschland beispielsweise finden sich viele der in der Charta verankerten Rechte nicht vollständig im Bundesverfassungsgesetz wieder, etwa der Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Artikel 22), die Rechte älterer Menschen (Artikel 25), das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Artikel 27), das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Artikel 29), der Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30), gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31), das

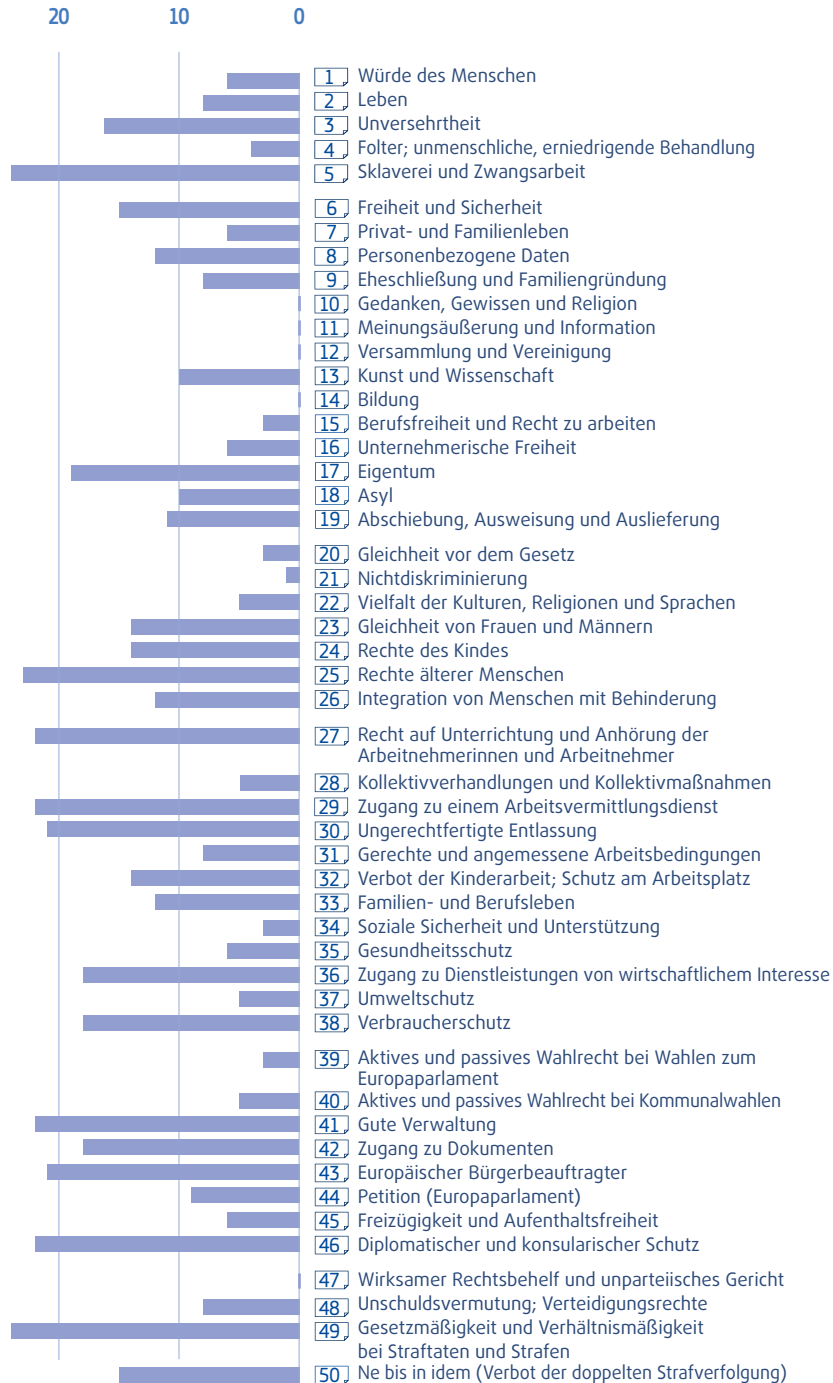
Verbot der Kinderarbeit und der Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Artikel 32), die soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Artikel 34), der Gesundheitsschutz (Artikel 35), der Verbraucherschutz (Artikel 38), das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) und das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Artikel 42). Die Tatsache, dass bestimmte Rechte in einem Verfassungstext nicht aufgeführt sind, bedeutet keineswegs, dass sie durch die Rechtsordnung nicht geschützt sind. Ausdrückliche Garantien bewirken jedoch, dass die Aufmerksamkeit für diese Rechte erhöht wird und diese Rechte leichter wahrgenommen werden können. Insofern kann die Charta die Stärkung von weniger bekannten Rechten zur Folge haben.

Abbildung 2: Werden Rechte durch die Charta stärker sichtbar? Vergleich von Charta und nationalen Verfassungen

Zahl der EU-Mitgliedstaaten zu jedem Charta-Artikel, deren Verfassung keine äquivalenten und ausdrücklichen Bestimmungen aufweist

Anmerkung: Die Abbildung basiert auf einem Textvergleich zwischen der Charta und der schriftlichen Verfassung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich ausgenommen), um zu verdeutlichen, im Rahmen welcher Bestimmungen die Charta die Sichtbarkeit der Ansprüche am ehesten erhöht. EU-spezifische Ansprüche (die in Abbildung 1 gelb hervorgehobenen Bestimmungen der Charta) wurden als in den nationalen Verfassungen vertreten angesehen, wenn eine vergleichbare Bestimmung zu finden war (etwa eine Verfassungsbestimmung zu einem nationalen Bürgerbeauftragten).

Quelle: FRA, 2018



Art. 1-5
Würde

Art. 6-19
Freiheiten

Art. 20-26
Gleichheit

Art. 27-38
Solidarität

Art. 39-46
Bürgerrechte

Art. 47-50
Justiz

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: *ein noch junges Instrument*

- ★ Die Charta wurde von einem Europäischen Konvent erarbeitet, der aus 15 Vertretern der damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten, 46 Parlamentsmitgliedern (16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente) und einem Vertreter der Europäischen Kommission bestand. Der Konvent konsultierte auch die Zivilbevölkerung.
- ★ Im Dezember 2000 wurde die Charta vom Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union feierlich verkündet.
- ★ Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Charta rechtsverbindlich. Sie ist also ein vergleichsweise neues Rechtsinstrument, das zunehmend stärker auf nationaler Ebene Verwendung findet.

Weitere Informationen:

- ★ Die **EU-Charta** auf EUR-Lex.
- ★ **Erläuterungen zur Charta der Grundrechte**, erarbeitet vom Präsidium des Europäischen Konvents.
- ★ **Charterpedia** – ein Webspaces der FRA mit einer Zusammenstellung von Informationen über die Charta, einschließlich Informationen über die nationale Rechtsprechung.
- ★ **App „EU-Charta“** – eine App der FRA, die jederzeit und überall Zugang zu den in der EU-Charta verankerten Rechten sowie zu nationaler Rechtsprechung und zur Rechtsprechung des EuGH auf der Grundlage der Charta eröffnet.
- ★ FRA (2018), **Die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Rechtswesen und bei der Politikgestaltung auf nationaler Ebene** (EN), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- ★ FRA (2018), Gutachten Nr. 4/2018, **Herausforderungen und Chancen für die Umsetzung der Grundrechtecharta** (EN).
- ★ **Thematische Handbücher zum europäischen Recht, herausgegeben von der FRA in Zusammenarbeit mit dem Europarat bzw. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte**: Nichtdiskriminierung (2018), Asyl (2014), Datenschutz (2018), Kinderrechte (2015) und Zugang zur Justiz (2016).
- ★ Der jährliche *Grundrechte-Bericht* der FRA enthält ein **spezielles Kapitel** darüber, wie die Charta auf nationaler Ebene verwendet wird.
- ★ Europäische Kommission, **Jährliche Berichte über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

