

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene wird sowohl vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Anlehnung an die Europäische Grundrechtecharta als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auf der Grundlage der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) gewährleistet. Während die Grundrechtecharta Grundrechtsstandards für ein supranational strukturiertes, kompetenzuell beschränktes Herrschaftssystem formuliert, wirkt der Grundrechtsschutz der EMRK mittelbar, indem die Mitgliedstaaten zur Gewährung eines bestimmten Grundrechtsschutzniveaus verpflichtet werden. Diese Zweigleisigkeit verursacht Unterschiede in der Auslegung bestimmter Grundrechte, insbesondere in Bezug auf die Reichweite einzelner Schutzbereiche. Nach dem Vertrag von Lissabon soll die EU der EMRK beitreten. Damit wird ein Grundstein für ein einheitliches System des europäischen Grundrechtsschutzes gelegt.

Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte, die 2000 in Nizza proklamiert und 2007 feierlich unterzeichnet sowie im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurde, ist die erste Kodifizierung der Grundrechte auf Ebene der EU. Zwar enthielten die Gründungsverträge einige subjektive Rechte wie z.B. das Verbot von Diskriminierungen; ein umfangreicher Grundrechtekatalog aber, wie man ihn etwa vom Grundgesetz kennt, ist nicht enthalten. Um diese Regelungslücke bei grundrechtsrelevanten Eingriffen von Gemeinschaftsorganen zu schließen, entwickelte der EuGH in seiner Rechtsprechung einen Grundrechtsschutz. Dabei orientierte er sich im Wege der Rechtsvergleichung an den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und an internationalen Vereinbarungen wie der EMRK. So konnte ein effektiver und umfangreicher Grundrechtsschutz in der EU erreicht werden, doch um die Transparenz für die Bürger zu erweitern und vor allem, um deutlich zu machen, dass es sich bei der EU nicht um einen Zweckverband von Staaten handelt, einigte man sich auf einen festgeschriebenen Katalog von Grundrechten. Die Charta blieb zunächst unverbindlich, die Bürger können sich vor Gericht nicht auf sie berufen.

Nach der **Ratifizierung des Vertrages von Lissabon** wird sich die Situation ändern. Die Vertragsparteien verzichteten darauf, die Grundrechtecharta als integralen Bestandteil in den Reformvertrag aufzunehmen. Insbesondere das Vereinigte Königreich und die Niederlande befürchteten, dass dadurch der Eindruck eines

„Staates“ auf EU-Ebene entstehen könnte. Allerdings verweist der geänderte Art. 6 EUV-Lissabon ausdrücklich auf die Charta und stellt klar, dass sie dieselbe Rechtsverbindlichkeit besitzt wie die Verträge.

Im **Protokoll** über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich werden Sonderregelungen bezüglich ihrer Anwendung festgelegt. Die Grundrechtecharta wird für sie damit nicht anwendbar sein. Trotz dieser Einschränkung ist nicht zu erwarten, dass sich der Grundrechtsstandard für die betroffenen Länder verringert. Denn gem. Art. 6 Abs. 3 EUV-Lissabon gehören die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, zum geltenden Unionsrecht. Der EuGH wird anhand dieser Rechtsquellen praktisch denselben Standard ermitteln können, wie er sich aus der Grundrechtecharta ergibt.

Interferenzen mit der EMRK

Die EMRK bietet mit ihrem Rechtsprechungsorgan, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR), ein effizientes System des Menschenrechtsschutzes. Das Verhältnis zur Gewährleistung nach dem EU-Recht ist seit langem umstritten. Der EGMR hat in einer Grundsatzentscheidung („Bosphorus“) im Jahr 2005 dazu Stellung genommen. Er hat zum einen deutlich gemacht, dass Individualbeschwerden, die sich letztlich gegen EU/EG-Handeln richten, künftig nur wenig Aussicht auf Erfolg haben werden, weil eine Vermutung für die Ver-

einbarkeit des EU/EG-Rechtssystems mit der Konvention spricht. Zum anderen hat der Gerichtshof das Kriterium der offensichtlichen Unzulänglichkeit des Schutzniveaus innerhalb der EU/EG eingeführt. An diesem Maßstab wird der Gerichtshof auch diejenigen nationalen Rechtsakte messen, die das EU-Recht (z.B. Richtlinien) umsetzen. Dies könnte auf eine indirekte Überprüfung des EU-Rechts durch den EGMR hinauslaufen.

Eine Änderung der Rechtslage im Bereich des europäischen Grundrechtsschutzes ist von Art. 6 Abs. 2 EUV-Lissabon zu erwarten. Er enthält den ausdrücklichen Auftrag an die Union, der EMRK beizutreten und schafft die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage im Unionsrecht, deren Fehlen einem Beitritt der Union nach einer gutachtlichen Stellungnahme des EuGH bisher entgegenstand. Ebenso wie in Absatz 1 bezüglich der Grundrechtecharta ist auch in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass der Beitritt zur EMRK nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union ändern soll. Der Beitritt erfolgt durch eine Übereinkunft zwischen der Union und den Vertragsstaaten der EMRK, in der die notwendigen Änderungen an der EMRK vereinbart werden. Sie wird nach einstimmigem Beschluss vom Rat geschlossen; die Ratifikation erfolgt durch die Mitgliedstaaten.

Bislang war die EG nicht unmittelbar an die EMRK gebunden. Art. 6 Abs. 2 EUV-Nizza formuliert die Pflicht zur Achtung der EMRK-Grundrechte durch die EU. Die Grundrechtsbestimmungen der EMRK fanden als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts mittelbaren Eingang in dieses. Nach einem Beitritt wäre die EU vertraglich an die EMRK gebunden. Rechtsakte der EU wären künftig grundsätzlich am Maßstab der EMRK unter letztverbindlicher Entscheidung des EGMR überprüfbar. Ein Vorlageverfahren des EuGH vor dem EGMR gibt es nicht. Der EuGH befürchtet in diesem Zusammenhang eine Relativierung seines Rechtsprechungsmonopols nach Art. 220 EGV. Für die Union ergäbe sich ferner eine völkerrechtliche Verpflichtung, eventuelle Verstöße gegen die EMRK zu unterlassen. Das Recht der EU geriete

mithin unter einen EMRK-Konformitätsvorbehalt. Dadurch wäre eine Verletzung der Konvention durch die EU zwar unwahrscheinlicher - schließlich bliebe der EuGH auch für diese Fragen zuständig -, theoretisch dennoch möglich. Denn bei der Charta und der EMRK handelt es sich um unterschiedliche Grundrechtsordnungen, die vom EuGH sowie dem EGMR letztverbindlich interpretiert werden. Denkbar wäre, dass der EGMR eine EU-Verordnung für grundrechtswidrig erklärt, obwohl der EuGH diese für rechtmäßig hielt. Die Herangehensweise der Gerichtshöfe ist unterschiedlich, nicht nur hinsichtlich der juristischen Methodik, sondern auch der Wertung. Auf längere Sicht wäre nach dem Beitritt aber auch eine Annäherung der Rechtsprechung vorstellbar.

Die Bedeutung des EuGH bei der Gewährleistung der Grundrechtsstandards wird durch die im Vertrag von Lissabon vorgesehene weitgehende Vergemeinschaftung der bislang intergouvernemental geprägten polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zunehmen. EU-Rechtsakte aus diesem Bereich werden einer umfassenden Überprüfung durch den Gerichtshof zugänglich.

Parallel dazu beobachtet die seit März 2007 tätige Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eventuelle Grundrechtsverstöße und berichtet darüber. Ihre Berichte sind rechtlich unverbindlich.

Schlussbetrachtung

Der Reformvertrag ändert den Grundrechtsschutz, indem er die Basis für ein effektives und einheitliches europäisches Rechtsschutzsystem in Aussicht schafft. Der Beitritt der EU zur EMRK bringt mit der direkten Anbindung der Union an die Vorgaben der Konvention eine weitestgehende Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen den beiden Schutzsystemen. Die beiden Rechtsprechungsorgane EuGH und EGMR bleiben jedoch für die Klärung von Grundrechtsstreitigkeiten parallel zuständig. Mögliche Divergenzen betreffen nur besondere Fallkonstellationen.

Heike Baddenhausen, Michał Deja Fachbereich WD 11 – Europa,
Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen und Literatur:

- Hans Dieter Jarass, EU-Grundrechte, München 2005.
- Jürgen Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.
- Jörg Pietsch, Das Schrankenregime der EU-Grundrechtecharta, Baden-Baden 2005.
- Carsten Dippel, Die Kompetenzabgrenzung in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH, Berlin 2004.
- Josef Franz Lindner, Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, 160.
- Albrecht Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, 7.
- Jürgen Bröhmer, Die Bosphorus-Entscheidung des EGMR – Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU und das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, 71.