



Ausarbeitung

Die Wissenschaftsfreiheit im Grundgesetz und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union



Die Wissenschaftsfreiheit im Grundgesetz und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 – 3000 – 149/10

Abschluss der Arbeit:

29. April 2010

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	4
2.	Einleitung	4
3.	Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz	4
3.1.	Adressaten	4
3.2.	Schutzbereich	5
3.3.	Eingriff	5
3.4.	Rechtfertigung	5
4.	Artikel 13 Grundrechtecharta	6
4.1.	Anwendungsbereich / Adressat	6
4.2.	Schutzbereich	6
4.3.	Eingriff	8
4.4.	Schranken / Rechtfertigung	8
5.	Vergleich der beiden Grundrechte	10
6.	Folgen eines weitergehenden Grundrechtsschutzes auf nationaler Ebene	10
6.1.	Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG	10
6.2.	Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh	12

1. Zusammenfassung

Die **Schutzbereiche** von Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) und Art. 13 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). Zu Art. 13 GRCh gibt es noch keine gesicherten Erkenntnisse. **Einschränkungen** sind jeweils auf gesetzlicher Grundlage möglich. Sie können durch den Tierschutz legitimiert werden. Der **Anwendungsbereich** ist unterschiedlich: Art. 5 GG gilt ausschließlich für die deutsche öffentliche Gewalt; Art. 13 GRCh uneingeschränkt für die Union, für die Mitgliedstaaten aber ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts.

2. Einleitung

Die vorliegende Ausarbeitung vergleicht das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG mit dem Grundrecht der Kunst und Forschungsfreiheit gemäß Art. 13 GRCh. Es wird untersucht, ob der Schutzbereich beider Grundrechte deckungsgleich ist, oder ob der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG weitergehend ist.

Im Hinblick auf die Umsetzung von Sekundärrechtsakten der EU stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Grundrechte der Charta zu denen des Grundgesetzes stehen und welche Auswirkungen ein weiterreichender Grundrechtsschutz auf nationaler Ebene haben könnte. In Teil 6 wird die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und dem Verhältnis von nationalen und Gemeinschaftsgrundrechten näher untersucht.

3. Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz

Art. 5 Abs. 3 GG lautet:

„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

3.1. Adressaten

Grundrechtsadressaten sind alle Träger der öffentlichen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland, auch Hochschulen und andere wissenschaftliche Einrichtungen, soweit sie öffentlichrechtliche Körperschaften oder Anstalten sind.¹

1 Starck, in: v.Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 5 III Rn. 409.

3.2. Schutzbereich

Das Bundesverfassungsgericht definiert Wissenschaft als „jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.² Darüber hinaus werden ein besonderes methodisches Vorgehen und ein bestimmter Kenntnisstand verlangt.³

In personeller Hinsicht schützt die Wissenschaftsfreiheit jedermann, der wissenschaftlich tätig ist oder tätig werden will.⁴ Geschützt sind auch juristische Personen soweit die Wissenschaftsfreiheit ihrem Wesen nach gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen anwendbar ist.⁵ Grundrechtsträger sind darüber hinaus auch die wissenschaftlichen Hochschulen, selbst wenn sie Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.⁶ Das Grundrecht gilt aber auch im außeruniversitären Bereich und umfasst die angewandte Forschung, zudem die Zweck- und Auftragsforschung. Gesichert ist die Freiheit vor jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse.⁷

3.3. Eingriff

Ein Grundrechtseingriff ist jedes staatliche Handeln, welches dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.⁸

Hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit bedeutet dies, dass jedes Verbot von Forschung oder Lehre, jede staatliche Einflussnahme auf Fragestellung, Methode, Materialsammlung, Bewertung und Verbreitung der Ergebnisse bei der Forschung, jede Steuerung oder Kontrolle von Inhalt und Ablauf der Lehre als Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit anzusehen ist.⁹

3.4. Rechtfertigung

Die Wissenschaftsfreiheit wird vorbehaltlos gewährleistet, dies bedeutet allerdings nicht, dass nicht auch Eingriffe möglich sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finden die vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Verfassung in den **kollidierenden Grundrechten Dritter** und in den **mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtsgütern** ihre Grenzen. Im Kollisionsfall ist zwischen den vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten und den entgegenstehenden Grundrechten oder Verfassungsgütern im Wege der Abwägung und mit dem Ziel der Herstellung der praktischen Konkordanz ein angemessener Ausgleich herbeizuführen.¹⁰

2 BVerfGE 35, 79 (113).

3 Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2004, Art. 5 III Rn. 27.

4 Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 25. Auflage 2009, Rn. 623; Pernice (Fn.3), Art. 5 III Rn. 34.

5 Ipsen, Staatsrecht II Grundrechte, 10. Auflage 2007, Rn. 497.

6 Starck (Fn. 1), Art. 5 III Rn. 408.

7 BVerfGE 35, 79 (111f.).

8 Pieroth/Schlink (Fn. 4), Rn. 240.

9 Pernice (Fn. 3), Art. 5 III Rn. 38.

10 BVerfGE 28, 243 (260 f.); 41, 29 (50); 52, 223 (246 f., 251); 93, 1 (21).

So kann die Wissenschaftsfreiheit zum Beispiel auch zum Schutz der Tiere eingeschränkt werden. Seit Art. 20a GG im Jahr 2002 um die Wörter „und die Tiere“ ergänzt wurde, existiert eine Staatszielbestimmung zum Schutz der Tiere.¹¹ Staatszielbestimmungen insbesondere der Umwelt- und Tierschutz richten sich an den Staat, Schutzmaßnahmen zu ergreifen.¹² Artikel 20a GG enthält unmittelbar geltendes Verfassungsrecht, ist damit Verfassungsgut und kann als Legitimation für verfassungsimmanente Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit herangezogen werden.¹³

4. Artikel 13 Grundrechtecharta

Art. 13 GRCh lautet:

„Kunst und Forschung sind frei. Die akademische Freiheit wird geachtet.“

4.1. Anwendungsbereich / Adressat

Grundrechtsadressaten sind gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union. Die Bindung betrifft sämtliches Handeln der Union und ihrer Untergliederungen unabhängig von dem Rechtscharakter der Handlung, so dass ein lückenloser Grundrechtsschutz gewährleistet wird.¹⁴

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden, wenn sie Gemeinschaftsrecht in nationales Recht umsetzen, Gemeinschaftsrecht vollziehen oder die Grundfreiheiten innerstaatlich beschränken.¹⁵

4.2. Schutzbereich

Die Ermittlung des Schutzbereiches muss nach **unionsrechtlichen** Maßstäben erfolgen, die Bestimmung der Reichweite des Grundrechts kann **nicht** durch einen Rückgriff auf die Reichweite nationaler verfassungsrechtlicher Bestimmung geschehen.¹⁶ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben bislang die Wissenschaftsfreiheit **kaum** in ihren Urteilen herangezogen. Die Schutzbereichsbestimmung des Art. 13 GRCh erfolgt daher vor allem anhand der normierten Auslegungsregeln. Art. 52 GRCh regelt die Tragweite und Auslegung sämtlicher in die Charta aufgenommenen Freiheiten.

11 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.) GG-Kommentar (Fn. 3), Art. 20a Rn. 9.

12 Epiney, in: v.Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar (Fn. 1), Art. 20a Rn. 60.

13 Starck (Fn. 1), Art. 5 III Rn. 423.

14 Borowsky, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage 2006, Art. 51 Rn. 21.

15 Ehlers, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Auflage, 2009, § 14 Rn. 50.

16 Ehlers (Fn. 15), § 14 Rn. 61; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 3. Auflage 2007, Art. 13 GRCh Rn. 6; Dorf, Yvonne, Zur Interpretation der Grundrechtecharta, JZ 2005, 126 (127 ff.).

Gemäß Art. 52 Abs. 2 GRCh soll die Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgen. Allerdings ist in den Verträgen die Wissenschaftsfreiheit nicht **positivrechtlich** enthalten. Auch ist sie an keiner Stelle im Sinne einer subjektiv-rechtlichen Verbürgung in ihnen angelegt,¹⁷ mit der Folge, dass Art. 52 Abs. 2 GRCh nicht zu einer Schutzbereichsbestimmung herangezogen werden kann.¹⁸

Art. 52 Abs. 3 GRCh sieht vor, dass soweit die Charta Grundrechte enthält, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthaltenen Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die Konventionsrechte besitzen. Die EMRK enthält keine explizite Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit, jedoch sind **Teilgewährleistungen** in ihrem kommunikativen Gehalt durch die Garantie der Meinungsfreiheit mit umfasst.¹⁹ Auch aus den Erläuterungen zur Grundrechtecharta²⁰, die zur Auslegung der Charta gemäß Art. 52 Abs. 7 GRCh und Art. 6 Abs. 1 (3) EUV heranzuziehen sind, ergibt sich, dass die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit der Charta in **erster Linie** der Gedankenfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung entspringt.²¹ Art. 13 GRCh steht damit in engem Zusammenhang mit der Bestimmung des Art. 10 Abs. 1 GRCh (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit) und vor allem mit der Bestimmung des Art. 11 GRCh (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit).²² Geschützt ist somit zunächst die wissenschaftliche **Kommunikation**, also jegliches Handeln, das auf Austausch von Informationen gerichtet ist.

Über diese Teilgewährleistung hinaus enthält die Wissenschaftsfreiheit der Grundrechtecharta weitere Gewährleistungen, die sich nicht mit dem Gehalt der EMRK decken.²³ Art. 13 GRCh schützt auch die Forschung und die akademische Freiheit. Eine exakte Bestimmung dieser Gewährleistungen ist aber nicht ohne weiteres möglich. Auch unter Heranziehung des Art. 52 Abs. 4 GRCh – welcher bestimmt, dass soweit in der Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergeben, diese im Einklang mit den Überlieferungen ausgelegt werden – kann eine **genaue** Bestimmung der Reichweite des Art. 13 GRCh oder eine Definition nicht vorgenommen werden. Aus Art. 52 Abs. 4 GRCh lässt sich nämlich nicht folgern, dass die Reichweite der nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmung unmittelbar auf den europäischen Grundrechtsschutz übertragbar ist.²⁴ Nach der

17 Wagner, Hellmut, Gibt es ein Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit im europäischen Gemeinschaftsrecht?, DÖV 1999, 129 (135).

18 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 26.

19 Pernice (Fn. 3), Art. 5 III Rn. 7; Vgl. auch: EGMR, Urteil vom 25 August 1998, Hertel/Schweiz, Nr. 59/1997/843/1049.

20 ABl. EU 2007 C 303/17.

21 Erläuterung zu Art. 13 GRCh: „Dieses Recht leitet sich in erster Linie aus der Gedankenfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung ab. Seine Ausübung erfolgt unter Wahrung von Artikel 1 (4), und es kann den durch Artikel 10 EMRK gestatteten Einschränkungen unterworfen werden.“

22 Bernsdorff, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte (Fn. 14), Art. 13 Rn. 12.

23 Kempen, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 1. Auflage 2006, Art. 13 Rn. 10f.

24 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 44a.

Spruchspraxis des EuGH erfolgt eine Schutzbereichsbestimmung nach der Methode der **werten-den Rechtsvergleichung**.²⁵ Es soll dadurch das **Konzentrat** der Verfassungsüberlieferungen ermittelt werden.²⁶ Die Freiheit der Wissenschaft findet sich in einer Vielzahl der Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, allerdings mit zum Teil sehr unterschiedlicher Schutzbereichsweite.²⁷ Zum gesicherten Stand gemeinsamer Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gehört wohl, dass nicht nur die Forschungs- und Lehrtätigkeit einzelner Wissenschaftler, sondern auch die Wissenschaftseinrichtungen als Institutionen geschützt werden.²⁸ Insofern schließt die Wissenschaftsfreiheit als Oberbegriff immer auch die akademische Freiheit mit ein.²⁹ Geschützt werden somit alle forschungsbezogenen Tätigkeiten einschließlich vorbereitender und unterstützender Aktivitäten.

Nach der Erläuterung zu Art. 13 GRCh muss die Ausübung der Wissenschaftsfreiheit unter Wahrung von Artikel 1 GRCh, der **Menschenwürde**, erfolgen.³⁰ Handlungen, welche in die Menschenwürde eingreifen, dürften demnach schon nicht vom Schutzbereich des Art. 13 GRCh erfasst sein.

4.3. Eingriff

Nach einem **unionsrechtlichen** Eingriffsbegriff liegt ein Grundrechtseingriff bzw. eine Grundrechtseinschränkung dann vor, wenn ein Grundrechtsadressat die geschützten Tätigkeiten in belastender Weise regelt oder sie unmittelbar bzw. faktisch in erheblicher Weise behindert.³¹ Eingriffscharakter haben auch Sekundärrechtsakte, die noch der Umsetzung in nationales Recht bedürfen, sofern sie in die Grundrechte der Charta eingreifen.³²

4.4. Schranken / Rechtfertigung

Die Charta der Grundrechte gestattet grundsätzlich Einschränkungen.³³ Art. 52 GRCh regelt die Tragweite und Auslegung sämtlicher in die Charta aufgenommenen Rechte, Freiheiten und Grundsätze. In den Absätzen 1 - 7 findet sich hierzu ein streng auseinanderzuhaltendes und differenziert zu betrachtendes Schrankensystem.³⁴

Nach Art. 52 Abs. 1 GRCh muss jeder Eingriff in die durch die Charta bestimmten Rechte gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten achten, dem Gemeinwohl

25 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 44a.

26 Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 3. Auflage 2007, Art. 52 GRCh Rn. 40.

27 Kempen (Fn. 23), Art. 13 Rn. 20f.

28 Pünder, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten (Fn. 43), § 16.2 Rn. 60.

29 Bernsdorff, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte (Fn. 14), Art. 13 Rn. 15.

30 Siehe oben Fn. 21.

31 Jarass, EU-Grundrechte, 1. Auflage 2005, § 18 Rn. 11.

32 Ehlers (Fn. 15), § 14 Rn. 64.

33 Ehlers (Fn. 15), § 14 Rn. 65.

34 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 1.

dienen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Eine Beeinträchtigung der Unionsgrundrechte ist somit nur durch oder aufgrund eines Gesetzes zulässig. Welche Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt zu stellen sind, ist bislang allerdings noch nicht höchstrichterlich geklärt.³⁵ Als gesetzliche Grundlage kommen jedenfalls Europäische Gesetze (ehemals Verordnungen), Europäische Rahmengesetze (ehemals Richtlinien), oder Befugnisse aus dem Primärrecht selbst in Betracht. Eine Einschränkung kann auch durch einen Mitgliedstaat erfolgen, soweit seine Handlungen oder Unterlassungen an den Gemeinschaftsgrundrechten zu messen sind.³⁶

Zudem muss der Eingriff auch verhältnismäßig im Sinne des Art. 52 Abs. 1 GRCh sein. Auch hier muss ein **unionsrechtlicher** Verhältnismäßigkeitsbegriff angewandt werden. Verhältnismäßigkeit bedeutet danach, dass der Eingriff tatsächlich dem verfolgten Einschränkungsgrund entsprechen, ihm also dienen muss. Darüber hinaus dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, soweit sie zur Verfolgung des angestrebten Zieles notwendig sind. Letztlich darf die Maßnahme nicht unangemessen sein, die verursachten Nachteile müssen also in einem angemessenen Verhältnis zu dem erstrebten Ziel stehen. Darüber hinaus darf der Wesensgehalt des Grundrechts nicht angetastet werden.³⁷

Soweit sich Gewährleistungen des Art. 13 GRCh mit denen der EMRK überschneiden, ist der Maßstab für einschränkende Regelungen der speziellen Grundrechtschranke des Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh zu entnehmen.³⁸ Da sich der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit auch aus der in Art. 10 EMRK gewährleisteten Meinungsfreiheit ergibt, sind die für die EMRK geltenden Einschränkungsmöglichkeiten des Art. 10 Abs. 2 EMRK anwendbar.³⁹ Die Ausübung der Freiheit des Art. 10 Abs. 1 EMRK kann eingeschränkt werden durch Maßnahmen, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

Außerhalb dieses Deckungsbereiches mit den Bestimmungen der EMRK, ist wiederum die allgemeine Schrankenregelung des Art. 52 Abs.1 GRCh anzuwenden. Danach kann die Wissenschaftsfreiheit durch die von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer eingeschränkt werden.

35 Ehlers (Fn. 15), § 14 Rn. 67.

36 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 20 und 20a.

37 Jarass (Fn. 31), § 6 Rn. 45 ff.

38 Borowsky (Fn. 14), Art. 52 Rn. 13.

39 Vgl. Erläuterung zu Art. 13 GRCh (Fn. 21).

Auch der **Tierschutz** ist eine von der Union anerkannte Zielsetzung, wie sich aus Art. 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergibt. Insofern können Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit auch zum Zweck des Tierschutzes erfolgen.

5. Vergleich der beiden Grundrechte

Ein Vergleich der beiden Grundrechte stößt auf Schwierigkeiten, da die Reichweite der Wissenschaftsfreiheit der Grundrechtecharta aus den oben in Teil 4 genannten Gründen noch nicht in ihrem vollen Umfang bestimmbar ist. Ausgehend von einem Vergleich der Verfassungen der Mitgliedstaaten der EU kann wohl davon ausgegangen werden, dass die Forschungs- und Lehrtätigkeit einzelner Wissenschaftler sowie von Wissenschaftseinrichtungen als Institutionen geschützt sind. Damit unterfallen alle forschungsbezogenen Tätigkeiten einschließlich vorbereitender und unterstützender Aktivitäten dem Schutzbereich des Art. 13 GRCh. Dies ist mit dem Schutzbereich von Art. 5 Abs. 3 GG vergleichbar. Im konkreten Einzelfall entscheidender ist die Frage der Einschränkbarkeit des jeweiligen Grundrechtes. Während Art. 5 Abs. 3 GG vorbehaltlos gewährleistet wird und nur aufgrund mit Verfassungsrank ausgestatteten Rechtsgüter und kollidierender Grundrechte Dritter eingeschränkt werden kann, ist Art. 13 GRCh nur durch oder aufgrund eines Gesetzes einzuschränken. Die Maßstäbe an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung sind sowohl im deutschen Recht als auch im europäischen Recht durch die Rechtsprechung sehr ausdifferenziert.

6. Folgen eines weitergehenden Grundrechtsschutzes auf nationaler Ebene

6.1. Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG

Der EuGH hat bereits seit 1969⁴⁰ in seiner Rechtsprechung eine Vielzahl eigenständiger Grundrechte aus der EMRK, aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den völkerrechtlichen Verträgen hergeleitet und angewandt. Diese allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wurden bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Art. 6 Abs. 2 EUV a. F. anerkannt und gelten gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV n. F. fort. Auch die zunächst rechtlich unverbindliche Grundrechtecharta wurde vom EuGH als ergänzende Rechtserkenntnisquelle für den Grundrechtsschutz durch allgemeine Rechtsgrundsätze herangezogen.⁴¹

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zum 1. Dezember 2009 wurde die im Dezember 2000 als politische Erklärung proklamierte Charta der Grundrechte der EU⁴² durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) rechtsverbindlich.⁴³ Sie ist damit Bestandteil des Gemeinschaftsrechts geworden, welches Anwendungsvorrang vor dem nationa-

40 EuGH, Urteil vom 12.11.1969, Rs. C-29/69, Slg. 1969, 419 (Stauder).

41 Pache/Rösch, Die neue Grundrechtsordnung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 769 (774).

42 ABl. EU 2007, Nr. C 303, 1.

43 Ehlers (Fn. 15), § 14 Rn. 2.

len Recht hat. Der **Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts** gilt grundsätzlich auch im Verhältnis zwischen den Gemeinschaftsgrundrechten und den Grundrechten der nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten.⁴⁴

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts⁴⁵ und bei der Einschränkung von Grundfreiheiten⁴⁶ an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh sieht die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nun ausdrücklich vor, „jedoch ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“.⁴⁷ Bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht ist zu unterscheiden zwischen dem unmittelbaren Vollzug des Gemeinschaftsrechts und dem mittelbaren Vollzug. Insbesondere Verordnungen gemäß Art. 288 Satz 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gelten unmittelbar und bedürfen zu ihrer Wirksamkeit keiner Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten. Richtlinien gemäß Art. 288 Satz 3 AEUV sind nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, bei der Umsetzung in das nationale Recht können die Mitgliedstaaten die Form und die Mittel hierzu wählen. In seinem grundlegenden Urteil „Wachauf“⁴⁸ hat der EuGH sich für eine generelle Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte beim Vollzug von EG-Verordnungen ausgesprochen und dies auch in Folgeentscheidungen bestätigt.⁴⁹ Noch nicht geklärt hingegen war die Frage, ob und inwieweit Richtlinien, die den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum einräumen, an den Grundrechten der Gemeinschaft oder an den nationalen Grundrechten zu messen sind. Hierzu hat der EuGH in seiner Entscheidung zur Familienzusammenführungs-Richtlinie 2003/86/EG Stellung genommen.⁵⁰ Nunmehr ist entschieden, dass auch diejenigen Bestimmungen einer EG-Richtlinie, die den Mitgliedstaaten in der Modalität einer Öffnungsklausel Umsetzungsspielräume einräumen, am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte zu messen sind.⁵¹ Sieht eine Richtlinie etwa mehrere Möglichkeiten richtlinienkonformer Umsetzung vor, müssen alle Möglichkeiten den Gemeinschaftsgrundrechten genügen.⁵²

Das Bundesverfassungsgericht nimmt nur noch eine „Auffangverantwortung“ war, die es ihm erlaubt, im Notfall europäische Gesetzgebung am Maßstab deutscher Grundrechte zu messen.⁵³ Mit seiner sogenannten **Solange II-Entscheidung**⁵⁴ hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass es „seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mit-

44 Oppermann, Europarecht, 3. Auflage 2005, § 36 Rz. 49.

45 EuGH, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609 (Wachauf).

46 EuGH, Rs. C 260/89, Slg. 1991, I-2925 (ERT).

47 Calliess, Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte, JZ 2009, 113 (115).

48 Siehe oben Fn. 45.

49 Vgl. Calliess (Fn. 47), 113 (116) mit weiteren Nachweisen zur EuGH-Rechtsprechung

50 EuGH, C 540/03, NVwZ 2006, 1033 (Europäisches Parlament/Rat der EU).

51 Lindner, Grundrechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklauseln – zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der EU-Grundrechte, EuZW 2007, 71 (72).

52 Szczekalla, Grenzenlose Grundrechte, NVwZ 2006, 1019 (1020).

53 Calliess (Fn. 47), 113 (114).

54 BVerfGE 73, 339 ff.

hin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen“ werde.⁵⁵ Dies gelte, solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten sei. Zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes seien die Fachgerichte verpflichtet, solche gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an den Gemeinschaftsgrundrechten zu messen und gegebenenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV durchzuführen.

Sowohl die Solange II-Entscheidung, als auch nachfolgende Entscheidungen des BVerfG wie etwa der Bananenmarkt-Beschluss⁵⁶, bezogen sich auf EG-Verordnungen und ihre Vereinbarkeit mit nationalen Grundrechten.⁵⁷ Mit seinem am 13. März 2007 ergangenen „Emissionshandel I“-Beschluss⁵⁸ erstreckt das BVerfG seine frühere Rechtsprechung auch auf sonstige gemeinschaftliche Sekundärrechtsakte wie Richtlinien oder Entscheidungen. Der Erste Senat stellt ausdrücklich klar, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften, die auf Gemeinschaftsrecht beruhen, dann nicht an den nationalen Grundrechten zu messen sind, wenn der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie **keinerlei Gestaltungsspielraum** hatte. Eine Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung von Grundrechten durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht geltend macht, ist daher unzulässig, wenn sie nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des EuGH nach Ergehen der Solange-II Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist.⁵⁹ Aus Sicht des BVerfG ist es aber nach wie vor möglich, die innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen, wenn einzelne Richtlinienbestimmungen den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum belassen.⁶⁰ Dies führt dazu, dass es zu einer Verdoppelung des Grundrechtsschutzes kommt, da nach der Entscheidung des EuGH zur Familienzusammenführungsrichtlinie immer die Gemeinschaftsgrundrechte zu prüfen sind.⁶¹ Liegt ein Umsetzungsspielraum vor, muss der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie nicht nur die Grundrechte des Grundgesetzes, sondern auch die Gemeinschaftsgrundrechte beachten.⁶²

6.2. Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh

Der sogenannten Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh kommt eine besondere Bedeutung bei der Frage zu, ob die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht auch nationale Grundrechte anwenden dürfen.⁶³

55 BVerfGE 73, 339 (387).

56 BVerfGE 102, 147 ff.

57 Schmahl, Grundrechtsschutz im Dreieck von EU, EMRK und nationalem Verfassungsrecht, EuR 2008, Beiheft 1, 7 (15) m.w.N. in Fn. 55.

58 BVerfGE 118, 79 ff.

59 BVerfG, Urteil vom 14. Mai 2007, NVwZ 2007, 942 f. (Emissionshandel II).

60 Calliess (Fn. 47), 113 (117).

61 Szczekalla (Fn. 52), 1019 (1022).

62 Schmahl (Fn. 57), 7 (17).

63 Calliess (Fn. 47), 113 (119).

Art. 53 GRCh lautet:

„Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, **sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt sind**⁶⁴.“

In der Literatur werden verschiedene Auffassungen zur Schutzniveaunklausel vertreten.⁶⁵ Nach der wohl überwiegenden Meinung soll nach dem Grundsatz der **Meistbegünstigung** immer der jeweils höhere Grundrechtsstandard gelten, wenn und soweit sich der jeweilige Anwendungsbereich gleichen oder überschneiden sollten.⁶⁶ Hiergegen wird eingewandt, dass ein weitergehender mitgliedstaatlicher Grundrechtsschutz eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts verhindere.⁶⁷

Nach einer anderen Auffassung ermächtigt Art. 53 GRCh die Mitgliedstaaten, ihren eigenen grundrechtlichen Mindeststandard „im Notfall“ auch gegen das höherrangige Unionsrecht durchzusetzen.⁶⁸ Stellt man auf den Zweck der Vorschrift ab, der sich aus den Erläuterungen des Konvents ergibt⁶⁹, soll Art. 53 GRCh der „Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht in seinem jeweiligen Anwendungsbereich gegenwärtig gewährleisteten Schutzniveau“ absichern. Dies spricht dafür, dass Art. 53 GRCh als Schutzverstärkungsklausel verstanden werden kann, wie es die überwiegende Meinung vertritt.⁷⁰

([REDACTED])

([REDACTED])

64 Hervorhebung durch die Verfasserin.

65 Siehe eine Übersicht bei Calliess (Fn. 47), 113 (119).

66 Borowsky (Fn. 14), Art. 53 Rn. 14; Jarass (Fn. 31), § 3 Rn. 15.

67 Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Auflage 2007, Art. 53 GRCh Rn. 5 f.

68 Griller, in: Duschanek/Griller, Grundrechte für Europa, 2002, 131 (167 ff.).

69 Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, ABl. EU 2007, Nr. C 303/17.

70 Vgl. Calliess (Fn. 47), 113 (120).