



PRÜFUNG DER GRUNDRECHTSKONFORMITÄT

Leitlinien für die Vorbereitungsgremien des Rates



Rat der
Europäischen Union

Hinweis:

Diese Publikation wird vom Generalsekretariat des Rates herausgegeben und ist nur zu Informationszwecken bestimmt. Eine Gewähr wird weder von den EU-Organen noch von den Mitgliedstaaten übernommen.

Weitere Informationen über den Europäischen Rat und den Rat sind auf der Website www.consilium.europa.eu zu finden oder können bei der Dienststelle „Informationen für die Öffentlichkeit“ des Generalsekretariats des Rates angefordert werden:

Rue de la Loi/Wetstraat 175

1048 Bruxelles/Brussel

BELGIQUE/BELGIË

Tel. +32 (0)2 281 56 50

Fax +32 (0)2 281 49 77

public.info@consilium.europa.eu

www.consilium.europa.eu/infopublic

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind im Internet verfügbar (www.europa.eu).

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

ISBN 978-92-824-5056-7

doi:10.2860/278759

© Europäische Union, 2015

Weiterverwendung mit Quellenangabe gestattet.

© Foto: Bruno Bernier – Fotolia.com

Für jegliche Weiterverwendung dieses Materials ist eine Genehmigung direkt beim Urheberrechtsinhaber einzuholen.



PRÜFUNG DER GRUNDRECHTSKONFORMITÄT

Leitlinien für die Vorbereitungsgremien des Rates

LEITLINIEN ZU DEN METHODISCHEN SCHRITTEN FÜR DIE IN DEN VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES VORZUNEHMENDE PRÜFUNG DER GRUNDRECHTSKONFORMITÄT

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	
1.1. ZWECK	5
1.2. HINTERGRUND	5
2. LEITLINIEN	
2.1. ANWENDUNG DER LEITLINIEN	7
2.2. BESTIMMUNG DES ALLGEMEINEN BEZUGS ZU DEN GRUNDRECHTEN	7
2.3. PRÜFUNG DER VEREINBARKEIT EINES VORSCHLAGS MIT DER CHARTA	7
2.4. IM ZWEIFELSFALL	9
ANLAGE I	
KATALOG DER DURCH DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE GARANTierten RECHTE, FREIHEITEN UND GRUNDSÄTZE	10
ANLAGE II	
CHARTA UND AUSLEGUNGSINSTRUMENTE	12
ANLAGE III	
NÜTZLICHE LINKS	14
ANLAGE IV	
PRÜFUNG DER GRUNDRECHTSEINSCHRÄNKUNGEN	15
ANLAGE V	
PRÜFLISTE FÜR DIE GRUNDRECHTE	19

1. EINLEITUNG

Diese Leitlinien wurden am 19. Dezember 2014 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) gebilligt. Das entsprechende Dokument (5377/15) kann auf der Website des Rates eingesehen werden.¹

1.1. ZWECK

Diese Leitlinien², die als nichtbindende Empfehlung einzustufen sind, sollen den einschlägigen Vorbereitungsgremien des Rates helfen, anhand der erforderlichen methodischen Schritte Probleme im Zusammenhang mit den Grundrechten zu erkennen und anzugehen, die bei Vorschlägen auftreten, über die in diesen Gremien beraten wird. Sie geben kontextbezogene Erläuterungen und Orientierungshilfen für den Prozess der Prüfung der Grundrechtskonformität und stellen darüber hinaus eine "Prüfliste für die Grundrechte" (siehe Anlage V) als Instrument zur leichteren Beurteilung der Grundrechtskonformität zur Verfügung.

Mit den Leitlinien soll außerdem in den Vorbereitungsgremien des Rates allgemein das Bewusstsein für Grundrechtsfragen geschärft werden. Zu diesem Zweck

- wird das Generalsekretariat die Leitlinien in die allgemeine Schulung aufnehmen, die für die anstehenden Vorsitze des Rates der EU angeboten wird;
- werden die Vorsitzenden der Vorbereitungsgremien des Rates ersucht, die Leitlinien alle sechs Monate den Experten der einschlägigen Vorbereitungsgremien zu übermitteln.

Die Leitlinien können bei Bedarf überarbeitet werden und lassen die Verantwortung des AStV und des Rates unberührt.

1.2. HINTERGRUND

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden "Charta") ein rechtsverbindliches Dokument, das von allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union gleichermaßen geachtet werden muss. Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden "EUV") bestimmt, dass die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden "Konvention" oder "EMRK") gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungs-

1 www.consilium.europa.eu > Dokumente und Publikationen > Dokumentensuche

2 Aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurden die Leitlinien, die ursprünglich vom AStV im Mai 2011 gebilligt worden waren (10140/11), 2014 aktualisiert (5377/15).

überlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind.

Im Verlauf der legislativen und nichtlegislativen Verfahren sind die drei Hauptakteure – Kommission, Rat und Europäisches Parlament – und weitere betroffene Einrichtungen bzw. eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die eine Initiative unterbreitet hat (Artikel 76 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, im Folgenden “AEUV”), verantwortlich dafür, dass ihre ursprünglichen Vorschläge und Änderungsanträge mit den Rechten, Freiheiten und Grundsätzen der Charta im Einklang stehen.

Jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta niedergelegten 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 notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. In Anlage IV wird genauer erläutert, welche Sichtweise der Gerichtshof hierzu vertritt.³ Der Rat und seine Vorbereitungsorgane müssen jeden möglichen Eingriff in die Grundrechte und -freiheiten sorgfältig abwägen und nachweisen können, dass sie Alternativen zur Erreichung des angestrebten Ziels nachgegangen sind, durch die die betreffenden Rechte oder Freiheiten weniger einschränkt würden.⁴

Um dieser Pflicht nachzukommen, hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen⁵ festgestellt, dass den Vorbereitungsorganen des Rates kurze, aber pragmatische und methodische Leitlinien bereitgestellt werden sollten, die von der Gruppe “Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit” (im Folgenden “Gruppe ‘FREMP’”) in enger Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst des Rates ausgearbeitet werden und erläutern sollen, wie Probleme bei den Verhandlungen, insbesondere bei den eigenen Änderungsvorschlägen zum ursprünglichen Vorschlag oder bei einer Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten, erkannt und gelöst werden.

3 Die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. Urteil vom 8. April 2014 in den Rechtssachen C293/12 und C594/12, *Digital Rights Ireland*, und den informatischen Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates in Dok. 9009/14) bestätigt, dass der Gerichtshof sich nur mit einer strengen Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zufriedengibt, die eine schwerwiegende Einschränkung der Grundrechte darstellen, auch wenn die vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziele noch so berechtigt sind. Außerdem geht daraus hervor, dass von derartigen Maßnahmen nicht erwartet werden kann, dass sie die Rechtmäßigkeitsprüfung bestehen, sofern sie nicht mit angemessenen Garantien einhergehen, die gewährleisten, dass jede schwerwiegende Einschränkung der Grundrechte auf das absolut Notwendige begrenzt ist und im Rahmen der Garantien, die Teil des Unionsrechts sind, beschlossen wird, statt der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen zu werden.

4 Siehe Urteil vom 9. November 2010 in den Rechtssachen C92/09 und C93/09, *Schecke*.

5 Auf seiner Tagung vom 24./25. Februar 2011 hat der Rat (Justiz und Inneres) Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle des Rates der Europäischen Union bei der Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union angenommen.

2. LEITLINIEN

2.1. ANWENDUNG DER LEITLINIEN

Es wird empfohlen, diese Leitlinien anzuwenden, um zu Beginn der ersten Lesung eines Vorschlags, insbesondere eines Vorschlags, mit dem der ursprüngliche Vorschlag geändert werden soll, oder einer Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten (im Folgenden "Vorschläge") eine Grundrechteprüfung durch ein Vorbereitungsgremium vorzunehmen. Darüber hinaus sind allerdings auch für jeden Kompromissvorschlag, zu dem das Vorbereitungsgremium eine Einigung erzielt, weitere Prüfungen der Grundrechtskonformität erforderlich. Hierbei kann es sich sogar um die aus einem Trilog mit dem Europäischen Parlament hervorgegangene Fassung handeln.

2.2. BESTIMMUNG DES ALLGEMEINEN BEZUGS ZU DEN GRUNDRECHTEN

Prüfen Sie aus dem Blickwinkel der Grundrechte, ob der Vorschlag einen Eingriff in die Grundrechte darstellt.

Ein Bezug zu den Grundrechten kann – in unterschiedlichem Ausmaß – in jeder Maßnahme der EU, auch in der Außenpolitik der EU, gegeben sein. Darum müssen die Überlegungen in einem ersten Schritt unbedingt aus dem Blickwinkel der Grundrechte und in einer bürgerorientierten Perspektive erfolgen (siehe Katalog der Grundrechte, Freiheiten und Grundsätze der Charta in Anlage I).

Prüfen Sie die Erwägungsgründe des ursprünglichen Vorschlags und die beigefügte Folgenabschätzung.

Die vom Autor des ursprünglichen Vorschlags erstellten Erwägungsgründe und Folgenabschätzungen bieten nützliche Anhaltspunkte, um herauszufinden, welche Bestimmungen des Vorschlags grundrechtsrelevant sein können. Daher kann die Prüfung der Unterlagen für die Folgenabschätzung und der Erwägungsgründe dazu beitragen, Bestimmungen im Text des Vorschlags zu ermitteln, die sich auf die Grundrechte beziehen oder von diesen betroffen sind.

2.3. PRÜFUNG DER VEREINBARKEIT EINES VORSCHLAGS MIT DER CHARTA

Prüfen Sie den genauen Inhalt der maßgeblichen Grundrechte folgendermaßen:

a) Prüfen Sie die Charta, die diesbezüglichen Erläuterungen, die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Gerichtshofs für Menschenrechte (beispielsweise anhand seiner Informationsblätter, der "ECHR Factsheets") sowie sonstige einschlägige Informationsquellen für die Charta (siehe Anlagen II und III).

Nachdem festgestellt wurde, welche Grundrechte im Allgemeinen betroffen sein können, besteht der nächste Schritt darin, den genauen Inhalt dieser Grundrechte zu bestimmen. Der Inhalt von Grundrechten sollte zunächst auf der Grundlage der Charta und der diesbezüglichen Erläuterungen bestimmt werden. Die Charta enthält Rechte, Freiheiten und Grundsätze: Die Gesetzgebung der EU muss die Rechte achten, sich an die Grundsätze halten und deren Anwendung unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden, fördern. In Artikel 52 Absatz 5 ist festgelegt, wie die Grundsätze einzuhalten sind. Der Gesetzgeber muss nachweisen können, dass er Alternativen zur Erreichung der angestrebten Ziele nachgegangen ist, durch die die Rechte oder Freiheiten weniger eingeschränkt würden.

b) Prüfen Sie die von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und vom Europarat erstellten grundrechtsspezifischen Berichte, Veröffentlichungen und Handbücher und nutzen Sie das Fachwissen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

Beispielsweise können die Berichte und Veröffentlichungen der Grundrechteagentur und des Europäischen Datenschutzbeauftragten oder die Jahresberichte der Kommission über die Anwendung der Charta sowie die Handbücher des Europarats zum Thema Menschenrechte als Verständnishilfe für den Inhalt der einschlägigen Grundrechte dienen (siehe Anlage III). Ihrem Mandat zufolge kann die Grundrechteagentur auf Ersuchen des Rates themenspezifische Schlussfolgerungen und Gutachten ausarbeiten und veröffentlichen. Die Vorbereitungsgremien des Rates sollten diese Möglichkeit wie auch die – im Stockholmer Programm ausgesprochene und in den strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁶ bekräftigte – Aufforderung im Auge behalten, das Fachwissen der Agentur umfassend zu nutzen.

c) Konsultieren Sie den Juristischen Dienst des Rates.

Der Juristische Dienst des Rates, der alle Vorbereitungsgremien des Rates unterstützt, steht dem Rat zur Seite und leistet eine herausragende Arbeit, indem er Rechtsgutachten erstellt und die Vereinbarkeit von legislativen und nichtlegislativen Vorschlägen sowie von Änderungsvorschlägen mit dem Primärrecht, einschließlich der Grundrechtsanforderungen, prüft.

Prüfen Sie den Vorschlag auf Einschränkungen der Grundrechte hin und stellen Sie fest, ob etwaige Einschränkungen im Einklang mit der Charta stehen.

Nachdem der Inhalt eines Grundrechts beurteilt wurde, kann bestimmt werden, ob der Vorschlag das betroffene Grundrecht einschränkt. Zu diesem Zweck kann es hilfreich sein, auf die grundlegenden Fragen zur Einschränkung von Grundrechten (siehe Anlage IV) Bezug zu nehmen:

6 EUCO 79/14 vom 27. Juni 2014, Nummer 11.

- a) *Können die betroffenen Grundrechte Einschränkungen unterliegen? Ist eine derartige Einschränkung gesetzlich vorgesehen?*
- b) *Wird der Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten geachtet?*
- c) *Entspricht die Einschränkung tatsächlich den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer?*
- d) *Sind die Einschränkungen gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erforderlich?*

2.4. IM ZWEIFELSFALL

Konsultieren Sie den Juristischen Dienst des Rates.

Der Juristische Dienst des Rates erstellt Rechtsgutachten in jeder Verhandlungsphase.

Nutzen Sie das Fachwissen der nationalen Experten in den jeweiligen Hauptstädten.

Es ist wichtig, Fachwissen, Kenntnisse und Erfahrung von Experten in den Mitgliedstaaten umfassend zu nutzen. Nehmen Sie Kontakt mit den nationalen Experten auf, um noch bestehende Probleme oder Fragen zu klären und um entsprechende Rechtsvorschriften auf nationaler oder auf EU-Ebene besser zu verstehen.

Unterrichten Sie die Gruppe "FREMP" oder andere auf ein besonderes Grundrecht spezialisierte Gremien.

Die Delegationen in den Arbeitsgruppen des Rates werden ersucht, ihre Kollegen in der Gruppe "FREMP" oder in anderen auf ein besonderes Grundrecht spezialisierten Vorbereitungsgremien (z.B. Gruppe "Informationsaustausch und Datenschutz") über ihre Beratungen und möglichen Zweifel in Bezug auf die Grundrechte zu unterrichten. Der Austausch vorhandener Informationen und verfügbaren Fachwissens könnte helfen, die grundrechtskonforme Lösung zu finden, Doppelarbeit bei den Beratungen zu vermeiden und die Kohärenz bei der Anwendung der Charta zu erhöhen.

Bei Vermerken, Gutachten und Beiträgen des Juristischen Dienstes des Rates sollte der Sachbereichscode "FREMP" eingefügt werden, wenn sie rechtliche Bewertungen und Empfehlungen zu grundrechtsrelevanten Fragen enthalten. Damit wird zudem gewährleistet, dass die Gruppe "FREMP" systematisch auf dem Laufenden bleibt.

ANLAGE I

KATALOG DER DURCH DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE GARANTierten RECHTE, FREIHEITEN UND GRUNDSÄTZE

Volltext der Charta: Amtsblatt C 83 vom 30. März 2010, S. 389-403
(siehe www.eur-lex.europa.eu > Amtsblatt).

Titel I – Würde des Menschen

Artikel 1 – Würde des Menschen

Artikel 2 – Recht auf Leben

Artikel 3 – Recht auf Unversehrtheit

Artikel 4 – Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung

Artikel 5 – Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

Titel II – Freiheiten

Artikel 6 – Recht auf Freiheit und Sicherheit

Artikel 7 – Achtung des Privat- und Familienlebens

Artikel 8 – Schutz personenbezogener Daten

Artikel 9 – Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Artikel 10 – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Artikel 11 – Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

Artikel 12 – Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Artikel 13 – Freiheit der Kunst und der Wissenschaft

Artikel 14 – Recht auf Bildung

Artikel 15 – Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

Artikel 16 – Unternehmerische Freiheit

Artikel 17 – Eigentumsrecht

Artikel 17 – Asylrecht

Artikel 19 – Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung

Titel III – Gleichheit

Artikel 20 – Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 21 – Nichtdiskriminierung

Artikel 22 – Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen

Artikel 23 – Gleichheit von Frauen und Männern

Artikel 24 – Rechte des Kindes

Artikel 25 – Rechte älterer Menschen

Artikel 26 – Integration von Menschen mit Behinderung

Titel IV – Solidarität

Artikel 27 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen

Artikel 28 – Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Artikel 29 – Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst

Artikel 30 – Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung

Artikel 31 – Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

Artikel 32 – Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

Artikel 33 – Familien- und Berufsleben

Artikel 34 – Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

Artikel 35 – Gesundheitsschutz

Artikel 36 – Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Artikel 37 – Umweltschutz

Artikel 38 – Verbraucherschutz

Titel V – Bürgerrechte

Artikel 39 – Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

Artikel 40 – Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen

Artikel 41 – Recht auf eine gute Verwaltung

Artikel 42 – Recht auf Zugang zu Dokumenten

Artikel 43 – Der Europäische Bürgerbeauftragte

Artikel 44 – Petitionsrecht

Artikel 45 – Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Artikel 46 – Diplomatischer und konsularischer Schutz

Titel VI – Justizielle Rechte

Artikel 47 – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Artikel 48 – Unschuldsumutung und Verteidigungsrechte

Artikel 49 – Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen

Artikel 50 – Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden

ANLAGE II

CHARTA UND AUSLEGUNGSINSTRUMENTE

1. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Siehe Amtsblatt C 83 vom 30. März 2010, S. 389-403 (www.eur-lex.europa.eu > Amtsblatt)

2. Erläuterungen zur Charta

Siehe Amtsblatt C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 17-35 (www.eur-lex.europa.eu > Amtsblatt)

Die Erläuterungen haben als solche zwar keinen rechtlichen Status, stellen jedoch eine nützliche, auch im EUV und in der Charta anerkannte Interpretationshilfe dar, die dazu dient, die Bestimmungen der Charta und deren Quellen zu verdeutlichen.

In den Erläuterungen sind die Quellen der Bestimmungen der Charta angegeben, wobei erklärt wird, welche einzelnen Artikel der Charta sich aus der Konvention, den eigenen Rechtsvorschriften der Union, der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und anderen internationalen Verträgen herleiten.

3. Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

curia.europa.eu

www.eur-lex.europa.eu > EU-Recht und damit verbundene Dokumente > EU-Rechtsprechung

4. Sonstige Auslegungsquellen

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ("Konvention" oder "EMRK")

Artikel 52 Absatz 3 der Charta sieht Folgendes vor: "Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt."

www.echr.coe.int > Official texts > The European Convention

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Zum Verständnis der Bestimmungen der Charta, die den durch die Konvention garantierten Rechten entsprechen, ist es unerlässlich, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte heranzuziehen.

Suchformular für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

www.echr.coe.int > Case-Law > HUDOC > HUDOC database

Thematische Liste der Informationsblätter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (erstellt von der Pressestelle des Gerichtshofs)

www.echr.coe.int > Press > Press Resources > Factsheets

Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten

Artikel 52 Absatz 4 der Charta sieht Folgendes vor: "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."

Einschlägige thematische Quellen internationaler Rechtsinstrumente (mit Ausnahme der Konvention)

Sowohl in der Charta als auch in den Erläuterungen sind bestimmte internationale Rechtsinstrumente aufgeführt, die für die Auslegung der Charta von Bedeutung sind.

1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – siehe Erläuterung zu Artikel 1 der Charta
2. Übereinkommen des Europarats über Menschenrechte und Biomedizin (ETS/STE 164 und Zusatzprotokoll ETS/STE 168) – siehe Erläuterung zu den Artikeln 3 und 21 der Charta
3. Statut des Internationalen Strafgerichtshofs – siehe Erläuterung zu Artikel 3 der Charta
4. Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS/STE 108) – siehe Erläuterung zu Artikel 8 der Charta
5. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer – siehe Erläuterung zu den Artikeln 12, 14, 15, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34 der Charta
6. Europäische Sozialcharta (ETS/STE 035) – siehe Erläuterung zu den Artikeln 14, 15, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35 der Charta
7. Revidierte Europäische Sozialcharta (ETS/STE 163) – siehe Erläuterung zu den Artikeln 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 der Charta
8. Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge – siehe Artikel 18 der Charta und diesbezügliche Erläuterung
9. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – siehe Erläuterung zu den Artikeln 19 und 49 der Charta
10. VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes – siehe Erläuterung zu Artikel 24 der Charta

Von Belang sein könnten auch weitere internationale Übereinkünfte, insbesondere folgende:

1. VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD)
2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)
3. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
4. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

Einschlägige einzelstaatliche Rechtsvorschriften

In einigen Fällen werden die in der Charta niedergelegten Rechte und Freiheiten durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften gemäß der Charta ergänzt. Siehe Artikel 9, Artikel 10 Absatz 2, Artikel 14 Absatz 3 sowie die Artikel 16, 27 bis 28, 30 und 34 bis 36 der Charta.

ANLAGE III

NÜTZLICHE LINKS

Veröffentlichungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

www.fra.europa.eu > Publikationen & Materialien > Publikationen

Charterpedia

Charterpedia ist eine Online-Gesetzessammlung, die vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten des Europäischen Parlaments (LIBE) eingerichtet und 2008 von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte übernommen wurde. Sie enthält eine nach den Themen, Kapiteln und Artikeln der Charta gegliederte Sammlung von Bestimmungen des Völkerrechts, des Unionsrechts und des einzelstaatlichen Verfassungsrechts im Bereich der Grundrechte.

www.fra.europa.eu > Publications & resources > Charterpedia

Veröffentlichungen des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen

www.eige.europa.eu > Publications

Veröffentlichungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten

www.edps.europa.eu > Veröffentlichungen

Menschenrechtshandbücher zu spezifischen Grundrechten, die unter die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten fallen

www.coe.int > Online bookshop > Human Rights

ANLAGE IV

PRÜFUNG DER GRUNDRECHTSEINSCHRÄNKUNGEN

Nach den Erläuterungen zur Charta⁷, die bei der Auslegung der Charta gebührend zu berücksichtigen sind (Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 EUV), sollen mit Artikel 52 der Charta die Tragweite der Rechte und Grundsätze der Charta und Regeln für ihre Auslegung festgelegt werden. Absatz 1 enthält die allgemeine Einschränkungregelung.

Er bestimmt: *„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 der Grundsätze 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.“*

Der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) hat eine Argumentationslinie entwickelt, die er bei der Prüfung der Frage anwendet, ob bestimmte Vorschriften des Unionsrechts einen Eingriff in die Grundrechte darstellen und ob dieser etwaige Eingriff im Rahmen der Bedingungen nach Artikel 52 Absatz 1 der Charta als gerechtfertigt gelten kann.⁸

Auf der Grundlage dieser Argumentationslinie wird als Erstes geprüft, ob eine Bestimmung einen Eingriff in die von der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten darstellt. Liegt ein derartiger Eingriff in die Rechte vor, muss die betreffende Bestimmung – um nach Auslegung des Gerichts mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta im Einklang zu stehen – folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie muss gesetzlich vorgesehen sein.

Dies bedeutet, dass die Einschränkung in einem der rechtsverbindlichen Unionsakte nach Artikel 288 AEUV vorgesehen sein und im Einklang mit den einschlägigen Vertragsbestimmungen erlassen werden muss. Darüber hinaus kann laut Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den wesentlichen bzw. nicht wesentlichen Elementen eines Gesetzgebungsaktes je nach Schwere des Eingriffs in die Grundrechte das unmittelbare Tätig-

7 Veröffentlicht im ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17.

8 Siehe beispielsweise Urteil vom 9. November 2010 in den Rechtssachen C92/09 und C93/09, *Schecke*, oder Urteil vom 8. April 2014 in den Rechtssachen C293/12 und C594/12, *Digital Rights Ireland* (Informatorischer Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates, Dok. 9009/14).

werden des Unionsgesetzgebers erforderlich werden.⁹ In einem derartigen Fall sollten die Vorschriften über die Einschränkung der betreffenden Grundrechte im Gesetzgebungsakt selbst (oder Basisrechtsakt) und nicht durch einen delegierten Rechtsakt oder einen Durchführungsrechtsakt erlassen werden.

2. Sie muss den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten achten.

Die Einschränkung darf das fragliche Grundrecht nicht inhaltlich aushöhlen.

3. Sie muss den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

Der Verweis auf das von der Union anerkannte Gemeinwohl umfasst die in Artikel 3 EUV genannten allgemeinen Ziele, die von anderen Bestimmungen der Verträge weiterentwickelt werden und im Allgemeinen zu Beginn der jeweiligen Titel oder Kapitel (beispielsweise in Artikel 21 EUV bezüglich des auswärtigen Handelns der Union oder in Artikel 67 AEUV in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) sowie in den allgemein geltenden Bestimmungen in Titel II des Ersten Teils AEUV aufgeführt sind.

4. Sie muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass Rechtsakte der EU-Organe für das Erreichen der durch den fraglichen Rechtsakt angestrebten legitimen Ziele geeignet sein müssen und nicht über das zur Erreichung dieser Ziele zweckdienliche und erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

Das erste Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung besteht darin, zu beurteilen, ob die Bestimmung zur Verwirklichung des angestrebten Zieles geeignet ist. Ungeachtet des Umfangs des Ermessensspielraums, über den der Unionsgesetzgeber verfügt, verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Maßnahme unmittelbar und logisch mit dem Zweck verknüpft ist, das angestrebte Ziel zu erreichen.¹⁰

Das zweite Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung, d.h. die Prüfung der Erforderlichkeit, verlangt, dass Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz eines

9 Siehe Randnummer 77 des Urteils vom 5. September 2012 in der Rechtssache C355/10, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union* (siehe auch Informativischer Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates, Dok. 14236/12).

10 Siehe beispielsweise Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C84/94, *Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat der Europäischen Union*: Was die erste Voraussetzung betrifft, so gilt diese als "[...]erfüllt, da die Arbeitszeitregelung, die die Richtlinie enthält, mit Ausnahme der Regelung in Artikel 5 Absatz 2 unmittelbar zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 118a beiträgt, so dass sie nicht als zur Erreichung ihres Zieles ungeeignet angesehen werden kann" (Randnummer 59). (Vgl. auch die informatorische Aufzeichnung des Juristischen Dienstes des Rates, Dok. 5600/97).

Grundrechts nur insoweit vorgenommen werden dürfen, als sie erforderlich sind.¹¹ Zur Beantwortung der Frage, ob ein Eingriff auf das Notwendige beschränkt ist, können mehrere Aspekte untersucht werden: der Umfang des Eingriffs (Anzahl der betroffenen Personen), die Tragweite und die Dauer des Eingriffs, das objektive Kriterium, auf das der Eingriff gestützt sein kann, das Bestehen von Einschränkungen oder Ausnahmen in Bezug auf den Eingriff usw.

Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme muss der Unionsgesetzgeber ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen¹² erreichen, d.h. zwischen dem von der Union anerkannten Gemeinwohl und dem Eingriff in die von der Charta anerkannten Rechte oder Freiheiten. Auf dieser Grundlage sollte der Gesetzgeber prüfen, ob eine wirksame Maßnahme zur Verfügung steht, die weniger stark in die Grundrechte eingreift.

Bei der Prüfung, ob mit dem Vorschlag ein verhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte verbunden ist, sollte der Rat seinen Ermessensspielraum ausnutzen. Dieser hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie dem betroffenen Bereich, dem Wesen des fraglichen durch die Charta gewährleisteten Rechts, der Art und der Schwere des Eingriffs sowie dessen Zweck.¹³ Je enger der Ermessensspielraum des Unionsgesetzgebers ist, desto strenger wird der Gerichtshof dessen Ausübung überprüfen.

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass sich bestimmte Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf ein Grundrecht auf das absolut Notwendige beschränken müssen.¹⁴ Daher hat der Gerichtshof befunden, dass der Unionsgesetzgeber klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Bestimmung sowie Mindestanforderungen aufstellen muss und diese Elemente nicht der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen kann.

11 Während in Artikel 52 Absatz 1 der Charta lediglich das Wort *„erforderlich“* verwendet wird, ist festzuhalten, dass sich nach Auffassung des Gerichtshofs bestimmte Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf die Grundrechte auf das *„absolut Notwendige“* beschränken müssen (beispielsweise beim Schutz personenbezogener Daten laut Urteil vom 16. Dezember 2008 in der Rechtssache C73/07, *Tietosuojavaltuutettu*, Randnummer 56, oder Urteil vom 7. November 2013 in der Rechtssache C473/12, *IPI*, Randnummer 39).

12 Siehe Randnummern 52 und 53 des obengenannten Urteils in der Rechtssache *Tietosuojavaltuutettu* zum Abwägen von Rechten: 52. *„Wie sich aus ihrem Art. 1 ergibt, hat die Richtlinie unbestreitbar zum Ziel, dass die Mitgliedstaaten den freien Verkehr personenbezogener Daten ermöglichen und gleichzeitig den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung dieser Daten, gewährleisten.“* 53. *„Dieses Ziel lässt sich jedoch nur erreichen, wenn berücksichtigt wird, dass die genannten Grundrechte in einem gewissen Maße mit dem Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung in Einklang gebracht werden müssen.“*

13 Siehe Randnummer 47 des obengenannten Urteils in der Rechtssache *Digital Rights Ireland*.

14 Siehe Randnummern 52 und 54 des obengenannten Urteils in der Rechtssache *Digital Rights Ireland*.

Diese Prüfung der zulässigen Einschränkungen von Grundrechten wird sich an die Rechtsprechung des Gerichtshofs und – gegebenenfalls – auch an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anlehnen. Artikel 52 Absatz 3 der Charta bestimmt denn auch Folgendes: *“Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.”* So muss der Unionsgesetzgeber laut Artikel 52 Absatz 3 der Charta bei der Festlegung von Einschränkungen in Bezug auf diese Rechte die Standards einhalten, die durch genaue Einschränkungsregelungen in der EMRK festgelegt wurden.¹⁵

15 Wie in den Erläuterungen zur Charta ausgeführt wird, gelten diese EMRK-Standards für die in der Charta anerkannten Rechte, *“ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird”*. Siehe die auf den Seiten 33 und 34 der Erläuterungen wiedergegebene Auflistung von Rechten, bei denen derzeit – ohne die Weiterentwicklung des Rechts, der Gesetzgebung und der Verträge auszuschließen – davon ausgegangen werden kann, dass sie Rechten aus der EMRK im Sinne des Artikels 52 Absatz 3 der Charta entsprechen.

ANLAGE V

“PRÜFLISTE” FÜR DIE GRUNDRECHTE

Instrument zur leichteren Beurteilung der Grundrechtskonformität

1. Welche Grundrechte sind betroffen?
(Weitere Einzelheiten: Abschnitt 2.2 und Katalog in Anlage I)
2. Handelt es sich bei den betroffenen Rechten um absolute Rechte (die keinen Einschränkungen unterliegen dürfen, wie zum Beispiel das Verbot der Folter und das Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft)?
(Weitere Einzelheiten: Abschnitt 2.3)
3. Wäre eine Einschränkung/Beeinträchtigung der Grundrechte klar und vorhersehbar gesetzlich festgelegt?
(Weitere Einzelheiten: Anlage IV, Nummern 1 und 4)
4. Ist es so, dass eine derartige Einschränkung/Beeinträchtigung
 - den Wesensgehalt der betroffenen Grundrechte achten würde?
(Weitere Einzelheiten: Anlage IV, Nummer 2)
 - zur Verwirklichung einer von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich wäre?
(Weitere Einzelheiten: Anlage IV, Nummer 3)
 - im Hinblick auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig wäre? D.h., wäre die Einschränkung/Beeinträchtigung geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen, ohne über das erforderliche Maß hinauszugehen? Warum steht keine Maßnahme zur Verfügung, die die gleiche Wirkung hätte, aber weniger stark in die Grundrechte eingreifen würde?
(Weitere Einzelheiten: Anlage IV, Nummer 4)
 - Gegebenenfalls: Prüfen und bestimmen Sie, welche Garantien erforderlich sein könnten, um zu gewährleisten, dass die Beeinträchtigung nicht einen Verstoß gegen das betreffende Grundrecht darstellt (d.h. dieses ungerechtfertigt einschränkt).

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).



Rue de la Loi/Wetstraat 175
1048 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 (0)2 281 61 11
www.consilium.europa.eu

00-02-14-079-DE-N



■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-824-5056-7
doi:10.2860/278759