

# **Grundrechtsschutz**

## **A. Begriff des Grundrechts**

Grundrechte existieren regelmäßig dort, wo eine nach rechtsstaatlichen Grundsätzen verfasste Hoheitsmacht einzelnen Personen gegenübertritt, die dieser Hoheitsgewalt unterworfen werden. Sie sind Teil des öffentlichen Rechts und gelten primär nur im Verhältnis einzelner Personen zu einer Hoheitsgewalt und nicht zwischen Privatpersonen selbst. Die Grundrechte werden deshalb entsprechend ihrer historischen Entwicklung zum einen als grundlegende Rechte verstanden, die dem Staat oder einer sonstigen Hoheitsgewalt vorausgehen, jene Hoheitsgewalt begrenzen und den Staat erst zu dessen Gründung legitimieren. Anders ausgedrückt: die Grundrechte sichern die Freiheiten des Einzelnen und begrenzen die gegen ihn ausgeübte Hoheitsgewalt. Zum anderen werden Grundrechte zugleich auch als diejenigen Rechte verstanden, die einer Hoheitsgewalt nicht vorgeschaltet sind, sondern dem Einzelnen erst durch dessen Status als Unterworfener einer Hoheitsgewalt zukommen. Die Grundrechte werden also erst durch den Staat gewährt.

### **I. Grundrechte in verschiedenen Rechtsordnungen**

Es existieren gleichwohl unterschiedliche Kategorien und Ebenen von Grundrechtsschutzsystemen. Sie werden regelmäßig in staatlichen Verfassungen, wie dem Grundgesetz, in ihren Zusätzen oder verteilt auf mehrere Gesetze (z.B. Österreich), aber auch in regionalen oder internationalen Konventionen sowie in der supranationalen Rechtsordnung der Europäischen Union gewährleistet. Grundrechte bestehen deshalb nicht nur im Rahmen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und den Landesverfassungen der Bundesländer sowie in anderen nationalen Verfassungen. Vielmehr existieren auch außerhalb des rein staatlichen Grundrechtsschutzregimes vielfältige Menschenrechts- und Grundrechtsschutzsysteme im Mehrebenensystem, wie beispielsweise die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nation, die Amerikanische Menschenrechtskonvention, die Afrikanische Charta der

Menschenrechte und der Rechte der Völker, der Pakt über bürgerliche und politische Rechte, regionale Menschenrechtsverbürgungen im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen (wie der EMRK im Europarat) und supranationalen Organisationen (Grundrechte der Europäischen Union).

In Europa bestehen mit den nationalen Grundrechten, den Grundrechten der EU sowie der EMRK drei bedeutende Grundrechtsschutzsysteme nebeneinander. Grundlegend ist ihnen allerdings – wie eingangs dargestellt – gemein, dass sie die Rechte des Einzelnen gegenüber einer Hoheitsgewalt schützen. Allerdings divergieren die Wirkrichtungen der verschiedenen Systeme. So schützen die Grundrechte des Grundgesetzes vor der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik; daneben treten zusätzlich auf Länderebene die parallel verbürgten Grundrechte der Landesverfassungen, die vor der Hoheitsgewalt der Länder schützen (Art. 31, 142 GG).<sup>1</sup> Die Grundrechte der Europäischen Union schützen die Unionsbürger primär vor der Hoheitsgewalt der Union selbst, z.B. vor Verordnungen der Union gemäß Art. 288 UAbs. 2 AEUV, die in all ihren Teilen verbindlich sind und denen in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung zukommt. Nur in begrenzten Fällen, nämlich ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union, sind auch die Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Union gebunden (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh).

Etwas anderes gilt allerdings für die Grund- und Menschenrechte der EMRK. Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen des Europarates, der durch die Mitglieder des Europarates nach dem zweiten Weltkrieg zur Sicherung und Fortentwicklung der Menschenrechte in Europa abgeschlossen wurde. Wie Art. 1 EMRK klarstellt, sind die hohen Vertragsparteien gegenüber allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen verpflichtet, die Rechte und Freiheiten der EMRK zu sichern. Die EMRK schützt deshalb nicht vor der Hoheitsgewalt des Europarates als internationale Organisation (im Gegensatz zu den Grundrechten der supranationalen Europäischen Union), sondern tritt neben den Grundrechtssystemen der Konventionsstaaten (z.B. dem Grundgesetz) ergänzend und schutzverstärkend hinzu. Das bedeutet, dass neben den staatlichen Grundrechten auch Grund- und Menschenrechtsschutz auf einer anderen, völkerrechtlichen Ebene im Rahmen der EMRK gewährleistet wird.

---

<sup>1</sup> Zum Verhältnis der Grundrechte des Grundgesetzes zu den Landesgrundrechten allgemein und der Prüfung von Bundesrecht durch ein Landesverfassungsgericht, BVerfGE 96, 345 ff.

## **II. Präzisierung des Grundrechtsbegriffs – Grundrechtsdefinitionen**

Befasst man sich mit den Grundrechten des Grundgesetzes oder der Landesverfassungen, denen der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), so stellt sich gleich zu Beginn zum einfacheren Verständnis, zur Systematisierung und Abgrenzung die Frage, was unter Grundrechten konkret zu verstehen ist.

Eine Durchsicht der vorgenannten Grund- und Menschenrechtskataloge ist zunächst wenig hilfreich, denn eine positiv normierte Legaldefinition von Grundrechten besteht nicht. Weder das Grundgesetz noch die Grundrechtecharta oder die EMRK bieten eine hinreichend normative Grundlage für eine Begriffsbestimmung. Vorweg soll deshalb klargestellt werden, dass eine universell gültige und abschließende Definition eines Grundrechtsbegriffes weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene existiert.

Dennoch gibt es verschiedene Wege, sich einer Begriffsbestimmung zu nähern, um letztlich deskriptiv Kerninhalte der Grundrechte herauszuarbeiten, die Grundlagen eines ausreichenden Grundrechtsbegriffes darstellen können.

## **III. Formeller Grundrechtsbegriff**

Unabhängig von einer inhaltlichen, materiellen Auseinandersetzung mit einem (Grund-)Recht ordnet der systematisch einfachste formelle Grundrechtsbegriff die in einer Verfassung enthaltenen Rechte gegenüber einer Hoheitsgewalt als Grundrechte ein. Um dieser Formel zunehmend Kontur zu geben, ist sie präzisierend, um weitere Kriterien zu ergänzen. So sind nur diejenigen Rechte als formelle Grundrechte zu klassifizieren, die ausdrücklich als Grundrechte eingeordnet werden. Dies ist, entsprechend dem formellen Ausgangspunkt des Grundrechtsbegriffs, ohne inhaltliche Prüfung der Form nach vorzunehmen und kann sich daher bereits aus einer einzelnen Bestimmung, der Systematik eines Gesetzes, durch eine Abschnittsüberschrift (vgl. „Die Grundrechte“ vor Art. 1 – 19 GG, „Abschnitt 1: Rechte und Freiheiten“ in der EMRK) oder der Gesamtbetrachtung eines Gesetzes (so die Charta der Grundrechte der Europäischen Union) ergeben.

Angesichts der rein formellen Betrachtungsweise ist ein derartiger Ansatz allerdings nur für eine anfängliche, oberflächliche Klassifizierung geeignet. Wie dargestellt, besteht keine allgemein gültige, einheitliche materiell-rechtliche Definition. Es existieren demnach diverse Definitionsversuche, die sich aber allesamt auf immer wiederkehrende Kerngehalte reduzieren lassen. Versucht man Grundrechte materiell-rechtlich zu beschreiben, so werden unter Grundrechte die verfassungsmäßig gewährleisteten, elementaren Rechte des Einzelnen gefasst, die die Ausübung einer staatlichen oder sonstigen hoheitlichen Gewalt begrenzen.

Die Grundrechte haben einen sog. Doppelcharakter: Einerseits sind sie in ihrer Gesamtheit als Ausdruck einer allgemeinen Werteordnung eines Verfassungsgebers Sätze des objektiven Verfassungsrechts. Das bedeutet, dass Grundrechte nicht nur isoliert zwischen Grundrechtsberechtigten und -verpflichteten wirken, sondern auch auf eine gesamte Rechtsordnung mittelbar Einfluss haben können. So sind u.a. einfache Gesetze verfassungskonform auszulegen, dem Hoheitsträger obliegen Schutzpflichten oder die Grundrechte finden durch Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen oder Generalklauseln Berücksichtigung in anderen Rechtsgebieten. Andererseits gewähren die Grundrechte dem Grundrechtsberechtigten zugleich auch unmittelbar geltende, subjektiv-öffentliche Rechte (vgl. hierzu Art. 1 Abs. 3 GG, der ausdrücklich von den Grundrechten als „unmittelbar geltendes Recht“ spricht). Der Einzelne kann sich gegenüber einer Hoheitsgewalt gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheiten wehren, indem er sich auf Grundrechte in Form von Abwehrrechten berufen und diese den Staat verpflichtenden Rechte gegebenenfalls vor den jeweiligen Fachgerichten oder mittels spezieller verfassungsprozessualer Rechtsbehelfe (z.B. im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 BVerfGG oder mittels einer Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK) durchsetzen kann.

Weiterhin bieten die Grundrechte im Rahmen ihrer jeweiligen Funktion, z.B. als klassisches Abwehrgrundrecht, hoheitlichen Eingriffen eine Grenze, deren Überschreitung gerechtfertigt sein muss. Wird in einem Verfahren festgestellt, dass eine Beeinträchtigung eines grundrechtlich geschützten Schutzbereiches in Form eines hoheitlichen Eingriffs vorliegt, so ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob dieser Eingriff gerechtfertigt und die Rechtfertigung ihrerseits erneut einer Überprüfung sog. Schranken-Schranken (insb. einer Verhältnismäßigkeitsprüfung) zu unterwerfen ist. Hierzu enthält

z.B. die Grundrechtecharta eine unionsrechtliche, positive Normierung der grundsätzlich ungeschriebenen Verfassungspraxis. Demnach bedarf jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten einer gesetzlichen Grundlage, muss den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

Grundrechte richten sich an die gesamte Hoheitsgewalt und bewirken eine umfassende Bindung jener. Auf nationaler Ebene wird dies explizit durch Art. 1 Abs. 3 GG klargestellt, der die Bindungswirkung auf die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung erstreckt. Auf supranationaler Ebene existiert mit Art. 51 Abs. 1 S.1 GRCh eine vergleichbare Bestimmung, die die Europäische Union, ihre Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen in allen Tätigkeitsfeldern einer möglichst umfassenden und weitgehenden Grundrechtsbindung unterwirft. Im Rahmen der EMRK wird Vergleichbares durch Art. 1 EMRK bestimmt. Dieser normiert zwar nicht explizit eine umfassende Verpflichtung der Achtung der Menschenrechte, es ist jedoch anerkannt, dass kein Bereich der nationalen Hoheitsgewalt der Konvention entzogen ist und demnach auch eine gesamtheitliche Bindung der Konventionsstaaten besteht.<sup>2</sup>

Der Unterschied zu der rein formellen Betrachtung wird nunmehr klar: Auf nationaler Ebene sind neben den Grundrechten der Art. 1 – 19 GG, unter Heranziehung der vorgenannten Kriterien, auch Rechte außerhalb des formalen Grundrechtskataloges aufgrund ihres Wesens und ihrer inhaltlichen Verbürgungen unter den Grundrechtsbegriff zu subsumieren. Dies gibt auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG hinreichend vor, der klarstellt, dass nicht nur die Grundrechte der Art. 1 – 19 GG, sondern auch die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG benannten Rechte der Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG (sog. grundrechtsgleiche Rechte) unmittelbare Prüfungsgrundlage einer Verfassungsbeschwerde sein können,<sup>3</sup> sodass der formelle Grundrechtsbegriff als zu eng

---

<sup>2</sup> So ausdrücklich der EGMR v. 18.2.1999, 24833/94, NJW 1999, 3107 Nr. 29 – Matthews. Dies hat zur Folge, dass auch Rechtsakte der Union, die der Umsetzung des Mitgliedstaates bedürfen, an der EMRK zu messen sind, da trotz der Kompetenzübertragung auf die Union die Konventionsstaaten weiterhin für etwaige Konventionsverletzungen verantwortlich bleiben.

<sup>3</sup> Bereits hier soll allerdings darauf hingewiesen werden, dass das BVerfG in der Entscheidung „Elfes“ (BVerfGE 6, 32 ff.) auch über Art. 2 Abs. 1 GG die Prüfung von objektivem Verfassungsrecht für möglich hält, da ein formell oder materiell verfassungswidriges Gesetz nicht zur „verfassungsmäßigen Ordnung“

anzusehen ist. Auch die Charta der Grundrechte der Union bietet auf den ersten Blick einen hinreichenden Ausgangspunkt für eine formale Einordnung der verbürgten Gewährleistungen. Gleichwohl ist der Grundrechtekatalog aber jedenfalls nicht als zwingend abschließende Aufzählung der Unionsgrundrechte anzusehen. Dies ergibt sich daraus, dass die Charta, wie Art. 51 Abs. 1 S. 2 GRCh ausdrücklich klarstellt, neben den klassischen Grundrechten, die dem materiellen Grundrechtsbegriff gerecht werden, auch sog. „Grundsätze“ enthält. Diese Grundsätze sind – im Gegensatz zu den Grundrechten – objektiv-rechtliche Verbürgungen, die entsprechend dem Wortlaut des Art. 52 Abs. 5 S. 1 GRCh einer Umsetzung bedürfen und deshalb nicht als Grundrechte einzuordnen sind. Im Ergebnis bietet deshalb der materiell-rechtliche Ansatz eine taugliche Grundlage zur Bestimmung des Grundrechtsbegriffes.

**Beispiel zur Einordnung des Eigentumsrechts gem. Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRCh unter den materiellen Grundrechtsbegriff:**

Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRCh enthält als Ausprägung einer von demokratischen und sozialen Mitgliedsstaaten entwickelten Schutznorm sowie auf Grundlage der Werteordnung der EU die unionsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie, da sie die Ausübung der mit dem Eigentum wesensmäßig verbundenen Rechte gewährleistet (objektiv-rechtlicher Charakter). Gestützt auf dieses Freiheitsrecht kann ein Unionsbürger von der EU unter Umständen ein bestimmtes Verhalten einfordern und Eingriffe abwehren (subjektiv-rechtlicher Charakter). Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRCh richtet sich, wie Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh explizit klarstellt, primär an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU und bindet diese umfassend. Der Rang der Grundrechte der Charta ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 HS. 2 EUV, wonach die Charta der Grundrechte und die darin verbürgten Rechte und Grundsätze sowie die Verträge (Art. 1 UAbs. 3 EUV) rechtlich gleichrangig sind, also im Unionsrecht den höchsten Rang einnehmen. Der Charta kommt damit in der Normhierarchie des Unionsrechts ein mit einer Verfassung vergleichbarer Rang, nämlich Primärrechtsrang, zu.

---

i.S.d. Art. 2 Abs 1 GG gehöre und deshalb die allgemeine Handlungsfreiheit in unzulässiger Weise eingeschränkt wird.

Greift ein Grundrechtsverpflichteter nun in das Eigentumsrecht ein, so muss der Eingriff gerechtfertigt sein. Handelt es sich dabei um eine Entziehung des Eigentums i.S.d. Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh, ist dies nur unter den dort genannten Voraussetzungen möglich. Entsprechendes gilt für eine Regulierung der Nutzung des Eigentums gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh. Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh ist deshalb unstreitig ein Grundrecht im primären Unionsrecht.

## **B. Geltungsgrund der Grundrechte**

### **I. Die Menschenwürde als Geltungsgrund**

Die unantastbare und unabdingbare Achtung der Menschenwürde als elementares Grund- und Menschenrecht begründet die Entstehung der Grundrechte, also deren Geltungsgrund.<sup>4</sup> Nicht verfasste Grundrechtskataloge oder positiv normierte Anwendungsvorschriften für grundrechtliche Gewährleistungen sind für sich betrachtet als ein Bekenntnis zur Geltung der Grundrechte anzusehen und begründen nicht primär deren Geltung. Weitere Grundrechte, die zunehmend entwickelt und konkretisiert wurden, sind Ausdruck der Menschenwürde. Betrachtet man ausgehend davon die Entwicklungsgeschichte der Grundrechte, so begründet die Menschenwürde als das unverbrüchliche Recht, das dem Staat vorausgeht, ursprünglich den Rechtsgeltungsgrund der Grundrechte. Mit der Menschenwürde geht deshalb ein sog. „Recht auf (Grund-)Rechte“ einher, das dem Schutz des Einzelnen vor einer Hoheitsgewalt dient.

Heute besteht der rechtliche Geltungsgrund von Grundrechten überwiegend in der positiv-rechtlich normierten Anerkennung von grundrechtlichen Gewährleistungen in Verfassungen, internationalen Verträgen oder supranationalen Rechtsordnungen. Klarzustellen bleibt, dass eine Rechtsordnung nicht den Geltungsgrund festlegen kann,

---

<sup>4</sup> Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass die Begriffe Grund- und Menschenrecht nicht deckungsgleich sind. Grundrechte gelten als die in einer Verfassung gewährleisteten Menschenrechte. Letztere hingegen werden einem Menschen bereits von Geburt an gewährt.

vielmehr kann sie diesen nur zur Anwendung bringen und ihm Geltung verleihen. Dies bedeutet, dass unabhängig von Grundrechtsanwendungsbefehlen der ursprüngliche Geltungsgrund, nämlich der Geltungsgrund der Menschenwürde, fortbesteht. Ein solcher Anerkennungsakt besteht auf nationaler Ebene in Art. 1 Abs. 1 und 2 GG.

## **II. Geltungsgrund der Grundrechte im Recht der Europäischen Union**

Im Unionsrecht war der Geltungsgrund der Grundrechte bis zum Vertrag von Lissabon nicht ausdrücklich im Primärrecht normiert und es bestand mangels eines geschriebenen Grundrechtekatalogs keine normative Anordnung ihrer Geltung. Nur vereinzelt fanden sich in den Verträgen grundrechtliche Gewährleistungen (z.B. das allgemeine Diskriminierungsverbot). Die Grundrechtsrelevanz der Europäischen Gemeinschaften und späteren Union wurde anfänglich schlichtweg verkannt und die Gründungsverträge lediglich als traditionelle völkerrechtliche Verträge eingestuft. Erst mit der zunehmenden Kompetenzübertragung auf die Europäischen Gemeinschaften, der Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsvorrang<sup>5</sup> (auch vor nationalen Verfassungen) und zur unmittelbaren Wirkung<sup>6</sup> des Unionsrechts, wurde deutlich, dass ein potenzieller Grundrechtsschutz für die Unionsbürger nicht punktuell gewährleistet werden konnte. Diese Situation gab Anlass dafür, dass der EuGH mit seiner Grundsatzentscheidung Stauder<sup>7</sup> das erste Mal von „Grundrechten der Person“ sprach, die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung enthalten seien. Die Gemeinschaftsgrundrechte sind somit ursprünglich als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze im Unionsrecht begründet worden. Im Anschluss daran stellt sich offensichtlich die Frage, auf welchen Gründen die Geltung der Grundrechte im Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht beruht. Diese Gründe bestanden bzw. bestehen insbesondere neben den einzelnen normativen Grundlagen in der Qualität der Europäischen Gemeinschaft und heutigen Union als Rechtsgemeinschaft. Die Europäische Union ist das Werk rechtsstaatlich verfasster und grundrechtlich gebundener Mitgliedstaaten.

---

<sup>5</sup> EuGH 26/69, Slg. 1969, 419 – Stauder.

<sup>6</sup> EuGH 26/62, Slg. 1963, 1 (12) – van Gend & Loos.

<sup>7</sup> EuGH 26/69, Slg. 1969, 419 – Stauder.



Dabei ist es ein unumgängliches Erfordernis, dass die Hoheitsgewalt der Europäischen Union ebenfalls grundrechtlich eingebunden und begrenzt sein muss. Auch die „rechtsstaatliche Verfasstheit“ der Union als Staatenverbund, die nunmehr in der Präambel der Verträge und der Grundrechtecharta sowie in Art. 2 S. 1 EUV vorausgesetzt wird, erfordert formelle und materielle Elemente einer verfassten Ordnung von Hoheitsgewalt und schließt insbesondere auch die Garantie und Achtung der Grundrechte mit ein. Das Erfordernis unionseigener Grundrechte besteht auch wegen unmittelbarer Geltung und Vorrangs des Unionsrechts. Insbesondere erwies sich dadurch die anfängliche Annahme, dass eigene Grundrechte im Unionsrecht entbehrlich seien, weil ein ausreichender Grundrechtsschutz gegen das Handeln der Unionsorgane durch die nationalen Systeme des Grundrechtsschutzes geleistet werden könne, als nicht mehr haltbar.

Heute ist mit dem Vertrag von Lissabon die Geltung der Unionsgrundrechte normativ verankert. Die unbedingte und voraussetzungslose Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta wurde über einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV begründet. Die Charta ist dementsprechend ein geltender Bestandteil des Unionsrechts und verbindliche Rechtsquelle für den unionsrechtlichen Grundrechtsschutz. Die fortbestehende Geltung der Grundrechte in Form von allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts wird ausdrücklich in Art. 6 Abs. 3 EUV angeordnet. Die ursprüngliche, jahrzehntelange Grundrechterechtsprechung des EuGH wird damit positiv-rechtlich begründet.

### **C. Rang und Stellung der Grundrechte**

Die Grundrechte regeln grundsätzlich das Verhältnis zwischen einer Hoheitsgewalt und denjenigen, die dieser Hoheitsgewalt unterworfen werden. Sie legitimieren und begrenzen die öffentliche Hoheitsgewalt, sind Ausdruck einer objektiven Werteordnung und haben Maßstabfunktion für abgeleitetes Recht. In einer Kurzformel beschrieb das BVerfG die Grundrechte als „eigentliche[n] Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung des staatlichen Lebens“.<sup>8</sup> Es ist deshalb zur effektiven Sicherung und Gewährleistung der Grundrechte zwingend erforderlich und vorausgesetzt, dass Grundrechte als

---

<sup>8</sup> BVerfGE 31, 58.

fundamentale Rechte grundsätzlich verbindlich als höherrangiges Recht an der Spitze einer Rechtsordnung bestehen.

Regelmäßig stehen die Grundrechte als Teil einer Verfassung deshalb normhierarchisch an höchster Stelle einer Rechtsordnung und begründen damit eine herausragende Stellung. Diese normhierarchische Vorrangstellung hat zur Folge, dass die Grundrechte effektiv und umfassend gewährleistet werden können. Das gesamte Recht, das in der Normhierarchie den Grundrechten nachgeordnet ist, muss sich an den Grundrechten messen lassen und ist nach den Maßstäben der Grundrechte auszulegen.

Dies bedeutet zum einen, dass rangniedrigeres Recht als nichtig anzusehen ist und nicht zur Anwendung kommen darf, wenn es den Grundrechten oder sonstigem höherrangigem Verfassungsrecht widerspricht. So ist einfaches Gesetzesrecht auf nationaler Ebene wie das BGB oder das StGB am Grundgesetz zu messen. Auf unionsrechtlicher Ebene sind insbesondere Sekundärrechtsakte, also u.a. Verordnungen oder Richtlinien gem. Art. 288 UAbs. 1 und 2 AEUV auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Charta (Art. 6 Abs. 1 EUV) oder den Grundrechten als allgemeine Rechtsgrundsätze zu überprüfen (Art. 6 Abs. 3 EUV).

Zum anderen hat die Vorrangstellung der Grundrechte zur Folge, dass diese Einfluss auf die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts haben.<sup>9</sup> So ist zwischen mehreren Auslegungsmöglichkeiten diejenige vorzuziehen, die den Grundrechten entspricht und diese am besten zur Geltung bringt. Bestehen mehrere Auslegungsmöglichkeiten einer Norm, bei denen nur eine den Anforderungen der Grundrechte entspricht, so darf nur jene Auslegung herangezogen werden.

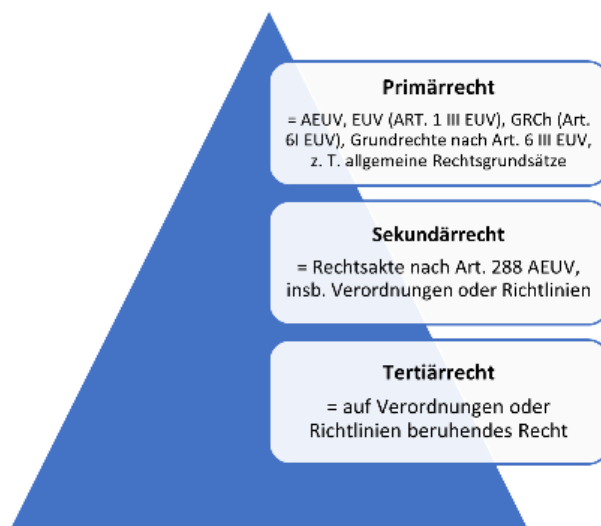
Auf nationaler Ebene stehen die Grundrechte als Teil der Verfassung auf höchster Normebene. Durch Art. 1 Abs. 3 GG wird hinsichtlich der Grundrechte (Art. 20 Abs. 3 GG bezieht sich auf die gesamte Verfassung) nochmals besonders die unmittelbare, effektive und lückenlose Geltung gegenüber jeder staatlichen Gewalt hervorgehoben. Jede öffentliche Gewalt hat die Grundrechte zu beachten und alle Bundes- oder

---

<sup>9</sup> Die grundrechtskonforme Auslegung ist ein Unterfall der verfassungskonformen Auslegung.

Landesgesetze erfahren ihre Geltung nur im Einklang mit den grundrechtlichen Garantien des Grundgesetzes.<sup>10</sup>

Auf supranationaler Ebene darf nichts anderes gelten. Auch die Grundrechte der EU sind normhierarchisch im Unionsrecht an höchster Stelle, nämlich im unionalen Primärrecht anzusiedeln.



An dieser Stelle ist zunächst darauf hinzuweisen, dass im Unionsrecht eine Doppelung der Rechtsquellen für den Grundrechtsschutz besteht. Es existieren einerseits die (ungeschriebenen) Grundrechte in Form von allgemeinen Grundsätzen, die gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV fortgelten. Diese Grundrechte wurden vom EuGH in seiner Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz im Einzelfall entwickelt, da die Gründungsverträge der EU ursprünglich keine Grundrechte enthielten. Zum Schutz der Bürger, die der Hoheitsgewalt der EU unterworfen waren, begann der EuGH im Rahmen seiner Aufgabe zur Sicherung der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV) durch seine Rechtsprechung den Grundrechtsschutz zu entwickeln und schuf insbesondere durch wertende Rechtsvergleichung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sowie der Einbeziehung der EMRK einen umfassenden Katalog von Grundrechten. Diese Grundrechte gelten gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV weiterhin fort.

---

<sup>10</sup> „Das BVerfG erkennt die Existenz überpositiven, auch den Verfassungsgesetzgeber bindenden Rechts an und ist zuständig, das Gesetz daran zu messen“, so BVerfGE 1, 14.

Daneben traten mit dem Vertrag von Lissabon die (geschriebenen) Gewährleistungen der Grundrechtecharta der EU, deren Geltung durch Art. 6 Abs. 1 EUV angeordnet ist. Der Primärrechtsrang beider Grundrechtsquellen ist, wie folgt, unterschiedlich zu begründen.

Der Rang der Grundrechte der Charta ergibt sich ausdrücklich aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 Hs. 2 EUV, wonach die Grundrechtecharta und die Verträge (Art. 1 Abs. 3 EUV) rechtlich gleichrangig sind. Die Grundrechtecharta ist also wie EUV und AEUV im unionalen Primärrecht einzuordnen. Diese Verbindlichkeit der Charta wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen. Zuvor war die Charta lediglich eine unverbindliche Rechtserkenntnisquelle, da sie nur „feierlich proklamiert“ wurde und in den Verträgen keine derartige Norm wie Art. 6 Abs. 1 EUV bestand.

Auch die Grundrechte als Grundsätze des Unionsrechts i.S.d. Art. 6 Abs. 3 EUV haben Primärrechtsrang. Zwar gilt dies nicht für sämtliche allgemeine Rechtsgrundsätze, deren Rang jedenfalls über dem Sekundärrecht einzuordnen ist (z.B. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Gleichheitsgrundsatz, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit), denn im Einzelnen ist der Rang eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes von Struktur, Inhalt und Bedeutungsgehalt des Grundsatzes abhängig. Hinsichtlich der Grundrechte ist die Einordnung jedoch unumstritten. Als die grundlegenden Rechte des Einzelnen gegenüber der Unionsgewalt zu deren Begrenzung und Legitimation sind sie auf der höchsten Ebene der unionalen Normenhierarchie zu verorten. Sie gelten als ungeschriebene Rechtsgrundsätze mit Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft und sind unbedingter Maßstab jeglichen Unionshandelns (vgl. klarstellend auch Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh).

Eine daran anknüpfende Frage ist zudem, ob den Grundrechten im unionalen Primärrecht ein herausgehobener Rang zukommt. Diese Frage ist sehr umstritten, denn sie hängt damit zusammen, ob es im Primärrecht einen änderungsfesten Kern gibt, der auch von den Mitgliedstaaten nicht mehr geändert werden kann. Teilweise wird dies verneint, da sonst die Stellung der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ und deren staatliche Souveränität angezweifelt würde. Zudem differenzieren die Verträge selbst nicht zwischen Primärrecht und Grundrechten. Andererseits kann den Grundrechten nur durch eine gewisse Vorrangstellung derjenige Geltungsanspruch verschafft werden, der ihnen vorausliegt.

Eine gesonderte Betrachtungsweise erfordert die EMRK. Anders als die Grundrechte des Grundgesetzes oder des Unionsrechts gibt die EMRK selbst nicht vor, welchen Rang sie in der Rechtsordnung des jeweiligen Konventionsstaats einnehmen soll. Der konkrete Rang der EMRK bestimmt sich deshalb nach den Rechtsordnungen der Konventionsstaaten. In Deutschland bestimmt Art. 59 Abs. 2 GG den Rang der EMRK als einfaches Bundesgesetz. In anderen Konventionsstaaten ist die EMRK dagegen z.T. auch mit einem Rang über der Verfassung (Niederlanden) oder mit Verfassungsrang (z.B. in Österreich) ausgestattet. Meistens besteht sie allerdings mit einem Rang zwischen Gesetz und Verfassung (z.B. Schweiz, Frankreich) oder im Rang von einfachen Gesetzen (z.B. Deutschland, Italien).

## **D. Funktionen der Grundrechte**

Zur besseren Beschreibung der Grundrechte wird oftmals auf deren Funktionen verwiesen. Sie beschreiben gemeinhin die Wirkrichtung und Wirkungsweise der einzelnen Grundrechte im Verhältnis des Bürgers gegenüber einem Hoheitsträger. Betrachtet man die einzelnen, eher wortkargen Grundrechte, deren Funktionen nicht durch ihre Verfasstheit vorbestimmt, sondern durch Rechtsprechung und Lehre entwickelt wurden, wird klar, dass die Grundrechte regelmäßig nicht nur eine Funktion erfüllen, sondern eher multifunktional sind. Deutlich wird dabei erneut, dass Grundrechte einen subjektiven und einen objektiven Gehalt besitzen, also zum einen subjektiv-öffentliche Rechte gegenüber einer Hoheitsgewalt und zum anderen Grundelemente einer objektiven Ordnung darstellen, die maßgebend für das gesamte hoheitliche Handeln sind.

Eine endgültige und abschließende Einteilung der Grundrechte in diverse Grundrechtsfunktionen besteht allerdings nicht. Es gibt vielmehr verschiedene Kategorien von Grundrechtsfunktionen für einzelne, mehrere oder eine Vielzahl von Grundrechten, die auf nationaler, völkerrechtlicher oder supranationaler Ebene anerkannt sind. Historisch betrachtet, waren und sind die Grundrechte in ihrer klassisch-liberalen Funktion – entsprechend des oben dargestellten Grundrechtsbegriffs – als Rechte, die die Ausübung einer staatlichen oder sonstigen hoheitlichen Gewalt begrenzen, primär Abwehrrechte gegenüber derselbigen. Die Begründung hierfür liegt darin, dass einer rechtsstaatlich verfassten Hoheitsgewalt, die in die Rechte und Freiheiten der ihr Unterworfenen eingreifen kann, Grenzen gesetzt werden müssen. Diese

Grenzen staatlicher Eingriffe bilden die Grundrechte, insbesondere in der Form von Abwehrrechten. Heute tritt allerdings, mit einer sich laufend weiterentwickelnden Gesellschaft, neben der Abwehrfunktion vermehrt auch die Funktion der Grundrechte als objektive Werteordnung in den Vordergrund.

Die wichtigsten, elementaren Grundrechtsfunktionen werden im Folgenden dargestellt. Es wird zur Vereinfachung und Strukturierung zwischen subjektiv-rechtlichen und objektiv-rechtlichen Funktionen differenziert.

## **I. Subjektiv-rechtliche Grundrechtsfunktionen**

Hinsichtlich der subjektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte lassen sich vier wesentliche Grundrechtsfunktionen benennen: Grundrechte als Abwehrrechte, Mitwirkungsrechte, Leistungsrechte sowie Grundrechte in Form von Gleichheitsrechten.

### **1. Grundrechte als Abwehrrechte (Freiheitsrechte)**

Grundsätzlich schützen die Grundrechte als Abwehr- und Freiheitsrechte die Freiheitssphären des Einzelnen vor der staatlichen Gewalt oder einer sonstigen Hoheitsgewalt. Es wird ein negatorischer Unterlassungsanspruch gegenüber rechtswidrigen Eingriffen der Hoheitsgewalt garantiert, der dem Bürger einen Raum für eine freie Lebensgestaltung sichert, eine Hoheitsmacht ausgrenzt und die Beseitigung bereits vollzogener rechtswidriger Eingriffe vermittelt (sog. status negativus).

Diese klassische Grundrechtsfunktion findet sich in zahlreichen Grundrechten des Grundgesetzes (z.B. Art. 2 Abs. 1, 4, 5 GG), des Unionsrechts (z.B. Art. 2, 3, 7 GRCh) und in den Gewährleistungen der EMRK (z.B. Art. 2, 3, EMRK) wieder. Anschaulich zum Ausdruck gebracht wird die fundamentale freiheitssichernde Funktion der Grundrechte auf nationaler Ebene durch Art. 1 Abs. 3 GG, aber insbesondere auch durch die allgemein gehaltene Bestimmung der Art. 6 GRCh und Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK: „Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“

Die Grundrechte in Form von Abwehrrechten entsprechen sich innerhalb des Grundrechtsschutzes im Mehrebenensystem weitestgehend. Die klassischen

rechtsstaatlich vorausgesetzten Grundrechte, wie u.a. die Meinungsfreiheit, die Glaubensfreiheit oder die Versammlungsfreiheit, finden sich in den nationalen Verfassungen, der Grundrechtecharta und der EMRK.<sup>11</sup>

Ob ein Grundrecht als ein klassisches Abwehrrecht einzustufen ist oder eine andere Funktion erfüllt, ist individuell für jedes Grundrecht gesondert zu ermitteln. Obwohl die Charta der Grundrechte den Titel II mit „Freiheiten“ überschreibt, ist klarstellend darauf hinzuweisen, dass dies nicht abschließend zu verstehen ist. So sind insbesondere auch die Grundrechte des Titel I (Art. 1 ff. GRCh) als Freiheitsrechte einzustufen.

## **2. Grundrechte als Mitwirkungsrechte**

Neben den Abwehrrechten besitzen die Grundrechte auch die Funktion, die Mitwirkungsrechte der Bürger an der hoheitlichen Willensbildung zu sichern und dem Einzelnen die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen. Diese Grundrechte werden als Mitwirkungsrechte, staatsbürgerliche Rechte oder unter dem sog. status activus zusammengefasst. Auf nationaler Ebene ist insbesondere auf Art. 33 Abs. 2 GG hinzuweisen, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat, oder auf Art. 38 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, der das aktive und passive Wahlrecht gewährleistet.

Auf supranationaler oder völkerrechtlicher Ebene sind diese Mitwirkungsrechte als staatsbürgerlich geformte Grundrechte weniger deutlich ausgeprägt. So enthält die EMRK nur in Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.

Auch die Unionsrechtsordnung enthält in der Grundrechtecharta, aber auch in den Verträgen, vereinzelt Mitwirkungsrechte der Unionsbürger (u.a. Art. 14 Abs. 2 EUV i.V.m.

---

<sup>11</sup> Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze der Union auf Grundlage einer wertenden Rechtsvergleichung der Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie der EMRK basieren. Die Charta der Grundrechte selbst sollte diese Grundrechte sichtbar machen und nahm insbesondere auch die EMRK zum Vorbild. Diese enge Verflochtenheit der Grundrechtecharta und der EMRK findet auch normativ ihren Niederschlag in der Präambel der Charta und der Charta selbst; vgl. Art. 52 Abs. 3 S. 1, 2, Art. 53 GRCh.

dem Europawahlgesetz und der Europawahlordnung oder das Recht zur Bürgerinitiative, Art. 24 Abs. 1 AEUV), die in ihrer Wirkweise auch an die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Die in der Charta der Grundrechte unter dem Titel V genannten Bürgerrechte (Titel V) greifen diese Mitwirkungsrechte der Verträge auf (z.B. Art. 39 Abs. 1, 40 GRCh) und sind somit an die Union selbst gerichtet.

Als status activus processualis könnte zwar Art. 47 GRCh eingestuft werden, gleichwohl ist dieser eher als Rechtsschutzverbürgung und deshalb als justizielles Grundrecht einzuordnen.

### **3. Grundrechte als Leistungsrechte**

Unter der Terminologie status positivus fasst man die grundrechtlichen Verbürgungen zusammen, die dem Berechtigten einen Anspruch gegen einen Hoheitsträger gewähren. Sie umfassen Leistungs-, Schutzgewähr-, Verfahrens- und Teilhaberechte. Dies erscheint angesichts der Ausgestaltung des Wortlautes vieler Grundrechte eher ungewöhnlich, da diese nicht typischerweise, sondern nur vereinzelt (vgl. ausdrücklich Art. 6 Abs. 4 GG, Art. 24 Abs. 1 GRCh, Art. 3 des siebten Zusatzprotokolls zur EMRK) als Anspruchsgrundlage verfasst sind.

Eine originäre Normierung von Leistungsrechten, namentlich im sozialen Bereich, ist selten, da eine festgelegte grundlegende Verpflichtung des Staates bzw. ein Anspruch des Bürgers zu einer unüberschaubaren finanziellen Belastung führen würde. Bedeutender sind dagegen die abgeleiteten, sog. derivativen Leistungsrechte, die immer dann bestehen, wenn der Hoheitsträger eine gleichartige Leistung bereits einem anderen Berechtigten gewährt, sich deshalb selbst gebunden hat und somit über den jeweiligen Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. den Diskriminierungsgrundsatz verpflichtet ist. Eine Abweichung bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung.

Neben den ausdrücklichen Leistungsrechten kann allerdings auch aus Abwehrrechten ein Anspruch gegen den Hoheitsträger erwachsen. So wird aus Art. 1 Abs. 1 GG, einem klassischen Abwehrrecht, i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG ein Leistungs(grund)recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums



abgeleitet, das jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.<sup>12</sup>

Im Rahmen der EMRK besteht neben dem Recht auf Entschädigung bei Fehltritten aus Art. 3 7. ZP EMRK keine Gewährleistung, die ein Leistungsrecht auf staatliches Handeln enthält.<sup>13</sup> Vielmehr stehen weitere Gewährleistungen wie Art. 8 EMRK in engem Zusammenhang mit anderen abwehrrechtlichen oder verfahrensmäßigen Garantien, denen ein Leistungselement innewohnt. Im Einzelnen ist die Einordnung umstritten und nicht immer trennscharf vorzunehmen. So lassen sich unter den weiten Bereich der Teilhaberechte auch Verfahrensgarantien (vgl. IV. 2 d), wie das Recht auf Zugang zu den Gerichten, fassen, aber auch die Organisation demokratischer Wahlen wird unter der Funktion der Teilhaberechte eingeordnet.<sup>14</sup>

Auf Unionsebene können grundsätzlich Ansprüche auf Gewährung hoheitlichen Schutzes bestehen. Aufgrund der Stellung der Union als supranationale Organisation, deren Zuständigkeit in den Grenzen besteht, in denen die Mitgliedsstaaten der Union Kompetenzen übertragen haben (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1, 2 EUV), ist auch im Bereich der Leistungsrechte eine Kompetenzgrundlage Voraussetzung für das Tätigwerden der Union (Parallelität von Kompetenzen und Grundrechtsschutz). Eine grundrechtliche Schutzpflicht der Union, z.B. Art. 1 S. 2, 24 S. 1 GRCh, stellt keine Kompetenzgrundlage dar.

Weiterhin ist die Betrachtung des Titels VI der Grundrechtecharta, Solidarität, im Bereich der Funktionen der Grundrechte von Interesse. Der Titel „Solidarität“ enthält Unionsgrundrechte, die im Wesentlichen soziale Verbürgungen enthalten. Dabei ist trotz des Wortlautes mancher Artikel (z.B. Art. 30 GRCh: „(...) Anspruch auf Schutz (...)“, Art. 31 GRCh: „(...) Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (...)“) zu berücksichtigen, dass diese Gewährleistungen keine (Leistungs-)Grundrechte im eigentlichen Sinne darstellen, sondern als Grundsätze einzuordnen sind. Die

---

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

<sup>13</sup> So wird Art. 2 1. ZP EMRK dahingehend verstanden, dass nur vom bereits eingerichteten staatlichen Bildungssystem Gebrauch gemacht, nicht aber die Neuerrichtung von Ausbildungsmöglichkeiten gefordert werden kann.

<sup>14</sup> EGMR, Urt. vom 2.3.1987, Mathie-Mohin, Serie A 113, Z. 50.

Grundrechtecharta differenziert nämlich zwischen „Rechten und Freiheiten“ und eben jenen „Grundsätzen“. Diese Unterscheidung ist nach dem Wortlaut ausdrücklich in Art. 51 Abs. 1 S. 2 GRCh angelegt, wonach die Grundrechtsverpflichteten der Unionsgrundrechte die Rechte zu „achten“ und sich an die Grundsätze „zu halten haben“. Welche Folgen hat nun diese Differenzierung? Die Grundsätze sind – im Gegensatz zu den Grundrechten – objektiv-rechtliche Verbürgungen, die entsprechend des Wortlautes des Art. 52 Abs. 5 S. 1 GRCh einer Umsetzung bedürfen. Erst nach einer gesetzgeberischen und administrativen Förderung sowie der Entfaltung und Anwendung auf Grundlage der Grundsätze der Charta können subjektive Rechte und Ansprüche entstehen. Die Einordnung als Grundsatz oder -recht hat deshalb überragende Bedeutung für die Reichweite einer Gewährleistung der Charta.

#### **4. Grundrechte als Gleichheitsrechte**

Grundrechte, die eine Hoheitsgewalt verpflichten, die ihr untergeordneten Bürger ohne sachlichen Grund nicht unterschiedlich zu behandeln, nennt man Gleichheitsgrundrechte. Vereinfachter ausgedrückt, sollen Gleichheitsgrundrechte und Diskriminierungsverbote es der Hoheitsgewalt verbieten, bei gewissen Sachverhalten und bei folgenden gleichgelagerten Fällen von der bisherigen Verwaltungspraxis abzuweichen. Man spricht insoweit auch von einem Willkürverbot. Tut ein Hoheitsträger dies dennoch, so bedarf es einer Rechtfertigung.

Diese Gleichheitsrechte gewähren nicht nur Gleichheit bei der Abwehr von hoheitlichen Eingriffen in geschützte Rechtspositionen, sondern gewährleisten die Teilhabe an hoheitlichen Begünstigungen (z.B. Subventionen) und Mitwirkungsrechten sowie die Einräumung von Verfahrensrechten.

Im Grundgesetz finden sich neben dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG als Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung zudem die besonderen Gleichheitssätze der Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1, 2 GG, Art. 6 Abs. 5 GG, Art. 33 GG, Art. 38 GG und Art. 21 GG.

Im Kontext der supranationalen Union kommt den Gleichbehandlungsgrundsätzen ein besonderes Gewicht zu. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis der Unionsbürger zur

Union selbst, aber auch das Verhältnis der Unionsbürger zu den jeweiligen Mitgliedstaaten. Bedeutend ist deshalb auch, die richtigen Normadressaten zu ermitteln.

Die Union ist als supranationale Organisation, die Hoheitsgewalt über die Unionsbürger ausübt, primär Verpflichtete der Unionsgrundrechte (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh). So ist sie an den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 20 GRCh sowie die besonderen Gleichheitsrechte aus Art. 21 ff. GRCh gebunden.

Daneben enthält die Unionsrechtsordnung auch Diskriminierungsverbote, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Da die Gefahr besteht, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Bürger und Unternehmen bevorzugen, um die heimische Wirtschaft zu stärken, stellt die Unionsrechtsordnung sicher, dass ein derartiges binnenmarktschädigendes Verhalten unterbunden wird. Diesen Zweck sollen neben den einschlägigen unionalen Wettbewerbsvorschriften insbesondere die Grundfreiheiten (Art. 28 ff. AEUV) als spezielle Ausprägungen des allgemeinen Diskriminierungsverbotes aus Art. 18 AEUV erfüllen. Ein weiteres Diskriminierungsverbot findet sich in Art. 157 Abs. 1 AEUV. Hierbei ist von Bedeutung, dass die vorgenannten Diskriminierungsverbote in den Verträgen nicht als Unionsgrundrechte einzuordnen sind. Vielmehr richten sie sich gegen die Mitgliedstaaten. Zudem ist die Funktion dieser Diskriminierungsverbote eine andere. Sie zielen primär auf die Verhinderung von Beschränkungen grenzüberschreitender Wirtschaftsvorgänge und deshalb auf eine transnationale Integration ab. Die Unionsgrundrechte besitzen dagegen in allererster Linie eine supranationale Legitimationsfunktion.

Die EMRK enthält lediglich besondere Gleichheitsrechte (z.B. Art. 5 des 7. ZP EMRK) und stellt gemäß Art. 14 EMRK in einem akzessorischen Diskriminierungsverbot sicher, dass der Genuss der durch die EMRK und Zusatzprotokolle anerkannten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung gewährleistet wird. Mit dem 12. ZP wurde in dessen Art. 1 ein allgemeines Diskriminierungsverbot statuiert. Allerdings haben bisher nur 18 Konventionsstaaten dieses (fakultative) Zusatzprotokoll ratifiziert.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Selbst Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich oder die Schweiz haben das 12. ZP bisher nicht ratifiziert.

## **II. Objektiv-rechtliche Grundrechtsfunktionen**

Grundrechte erschöpfen sich nicht, wie eingangs dargestellt, alleine in subjektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Einzelnen, sondern sind als Ausdruck einer allgemeinen Werteordnung des Verfassungsgebers Sätze des objektiven Verfassungsrechts, die für alle Bereiche des Rechts gelten und Richtlinien für alle drei Gewalten geben.<sup>16</sup> Der Hoheitsträger hat deshalb – unabhängig von den Rechten des Bürgers – bei all seinen Entscheidungen, also nicht nur in speziell dafür vorgesehenen Verfahren (wie z.B. der Verfassungsbeschwerde), die Grundrechte zu beachten.

Im Folgenden werden die bedeutsamsten objektiv-rechtlichen Funktionen der Grundrechte dargestellt.

### **1. Grundrechte als objektive Werteordnung**

Grundrechte sind der Maßstab für Auslegung und Gestaltung des Rechts und bilden in ihrer Gesamtheit eine objektive Werteordnung. Neben ihrer grundsätzlich abwehrrechtlichen oder sonstigen Funktion verkörpern die Grundrechte deshalb auch eine Werteentscheidung des Verfassungsgebers, die die Grundlage für die demokratische Verfasstheit bildet. Sie erfordert im Einzelnen die grundrechtskonforme Gestaltung, Auslegung und Anwendung einfachen Rechts, die (mittelbare) Verpflichtung Privater (s.u.), objektive Schutzpflichten des Staates (s.u.) sowie Grundrechtsschutz durch angemessene Verfahren. Diese einzelnen Wirkungen der Grundrechte als objektive Werteordnung sind auf staatlicher Ebene uneingeschränkt anerkannt. Von Interesse ist deshalb vorliegend überwiegend die Funktion der Grundrechte als objektive Werteordnung auf europarechtlicher Ebene.

Ob die EMRK gegenüber dem einzelnen Konventionsstaat ihre objektiv-rechtliche Funktion wahren kann, ist primär eine Frage des Ranges der EMRK im nationalen Recht. Da in Deutschland die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 GG den Rang eines einfachen Gesetzes inne hat, bindet sie alle staatlichen Organe, selbst wenn keine Konventionsrechte ausdrücklich geltend gemacht werden. Bedeutsam ist dabei im Besonderen, dass das nationale Recht im Einklang mit der EMRK angewendet und

---

<sup>16</sup> So grundlegend BVerfG in der berühmten „Lüth“-Entscheidung; BVerfGE 7, 198, 203 ff.

ausgelegt werden muss. Bei den Unionsgrundrechten ist die Frage leichter zu beantworten. Denn sie sind wie auch die Grundfreiheiten und sonstiges Primärrecht Maßstab beim Erlass und Vollzug von unionsrechtlichem Sekundärrecht. Weiterhin ist sekundäres Unionsrecht anhand der Unionsgrundrechte auszulegen. Dies gilt zum einen für die Grundrechte, zum anderen aber entsprechend für die Grundsätze der Grundrechtecharta. Diese sind, wie oben dargestellt, zwar nicht als Grundrechte einzustufen, stellen aber dennoch objektiv-rechtliche Verbürgungen und verbindliches Recht dar. Zudem sind sie gemäß Art. 52 Abs. 5 S. 2 GRCh bei der Auslegung von Akten der Gesetzgebung und der Entscheidung über deren Rechtmäßigkeit heranzuziehen.

## **2. Hoheitliche Schutzpflicht**

Neben der Wirkrichtung der Grundrechte als Rechte des Bürgers gegenüber dem Hoheitsträger beinhalten Grundrechte in ihrer objektiv-rechtlichen Wirkrichtung auch die Pflicht des Hoheitsträgers, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter vor Beeinträchtigungen durch private Dritte zu bewahren.

Auf unionsrechtlicher Ebene sind Schutzpflichten der Union selbst bisher wenig ausgeprägt. Von großer Bedeutung ist aber die Konstellation, bei der sich aus dem Unionsrecht Schutzpflichten für die Mitgliedstaaten ergeben. Namentlich, wenn Grundfreiheiten, die ja primär die Mitgliedstaaten verpflichten, mit den Unionsgrundrechten von anderen Unionsbürgern kollidieren. In der Entscheidung Schmidberger<sup>17</sup> löste der EuGH die Kollision von Grundfreiheiten und Grundrechten im Wege einer praktischen Konkordanz. Er stufte dabei den Grundrechtsschutz als berechtigtes Interesse ein und bejahte die Einschränkung der Grundfreiheiten durch die Grundrechte.

Weiterhin kann sich aus dem in Art. 52 Abs. 5 S. 1 GRCh normierten Umsetzungserfordernis der Grundsätze der Charta auch eine Umsetzungspflicht ergeben. Diese zwar seltene Konstellation kann dann gegeben sein, wenn sich der dem unionsrechtlichen Gesetzgeber zugestandene Umsetzungsspielraum derart zu einer

---

<sup>17</sup> EuGH, 12.06.2003 – C-112/00 – Schmidberger.

Handlungspflicht verdichtet hat, dass die Untätigkeit gegen das sog. Untermaßverbot verstoßen würde.

Auch die EMRK kennt Garantien, die den Konventionsstaat verpflichten, Eingriffe Privater in Rechte, die unter dem Schutz der Konvention stehen, abzuwehren (vgl. Art. 1 EMRK: „sichern ... zu“, Art. 2 EMRK: „... wird gesetzlich geschützt ...“). Es besteht allerdings keine strikte Zuweisung der Schutzpflichten an eine gewisse staatliche Gewalt (z.B. Judikative). Vielmehr gewährt die EMRK den Adressaten der Schutzpflicht im jeweiligen Gewaltengefüge des Staates einen Spielraum, wie er vor Angriffen Dritter schützt. Auch die einzelnen Gewährleistungen der EMRK geben nicht erschöpfend vor, welche Schutzpflichten bestehen, sondern enthalten darüber hinaus eine Schutzpflicht hinsichtlich an Grundrechtsverletzungen anknüpfender Untersuchungspflichten. Hierbei soll insbesondere sichergestellt werden, dass bei einer abgeschlossenen Grundrechtsverletzung, die durch Verfahrens- oder Rechtsschutzgarantien nicht rückgängig gemacht werden kann, eine generalpräventive Wirkung durch Aufklärung erzeugt wird. Der EGMR hat solche Schutzpflichten bisher für Art. 2, 3 und 5 EMRK anerkannt. Eng damit verbunden sind auch Informationsrechte des Grundrechtsberechtigten, die ebenfalls aus einer staatlichen Schutzpflicht resultieren, wenn eine Gefährdung von Grundrechten besteht.<sup>18</sup>

### **3. Rechtsschutzgewährleistungen und justizielle Rechte**

Eine teilweise als Unterfall der Einrichtungsgarantien angesehene Funktion ist die Funktion der Grundrechte als justizielle Rechte. Aufgrund ihrer überragenden Bedeutung in den verschiedenen Grundrechtssystemen soll auf diese kurz gesondert eingegangen werden.

Allgemein dienen die justiziellen Rechte der gesicherten Durchsetzbarkeit und Verwirklichung der grundrechtlichen Gewährleistungen und verpflichten gleichzeitig den Hoheitsträger, die Verfahren so auszugestalten, dass ein effektives Rechtsschutzsystem ermöglicht wird. Hierunter fallen insbesondere die Bestimmungen zur Rechtsweggarantie, Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt, effektiver Rechtsschutz,

---

<sup>18</sup> EGMR, 9.6.1998, L.C.B., RJD 1998-III, Nr. 23413/93. Z. 36 ff.

das rechtliche Gehör, gesetzlicher Richter, das Verfahren bei Freiheitsentziehungen sowie der besondere Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde.

Auf nationaler Ebene finden sich die vorgenannten Gewährleistungen im Grundgesetz verankert. Nicht alle sind systematisch in den Art. 1 – 19 GG verortet, sondern sind als sog. grundrechtsgleiche Gewährleistungen (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) auch außerhalb des Grundrechtekatalogs normiert, z.B. das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 GG oder die Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 Abs. 1 GG.

Großen Einfluss auf die nationalen Rechtsordnungen hatten und haben die justiziellen Gewährleistungen der EMRK. Zentrale Bestimmung ist dabei Art. 6 EMRK, dessen inhaltliche Reichweite deutlich über das Schutzniveau der justiziellen Rechte des Grundgesetzes hinausgeht. Über den Wortlaut des Art. 6 EMRK hinaus bezieht der EGMR im Übrigen auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Schutzbereich des Art. 6 EMRK mit ein. Art. 6 EMRK hatte großen Einfluss auf das nationale Prozessrecht und beeinflusste insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren und die Anforderung, dass ein Verfahren in einer angemessenen Frist verhandelt wird. Neben Art. 6 EMRK enthalten Art. 5 Abs. 1 EMRK mit dem Schutz vor ungerechtfertigter Verhaftung und Art. 13 EMRK mit dem Recht auf garantierte Beschwerde weitere justizielle Rechte.

Von großer Bedeutung und geprägt von einer schrittweisen Entwicklung sind die Verfahrensrechte im Recht der Europäischen Union. Maßgebend für die Fortentwicklung der justiziellen Grundrechte war die Rechtsprechung des EuGH. Dieser hat viele Verfahrensgrundrechte wie beispielsweise das Recht auf rechtliches Gehör,<sup>19</sup> effektiven Rechtsschutz<sup>20</sup> oder das Doppelbestrafungsverbot<sup>21</sup> auf unionsrechtlicher Ebene begründet. Mit der Grundrechtecharta wurden die (gerichtlichen)<sup>22</sup> Verfahrensgrundrechte, insbesondere im Titel VI „Justizielle Rechte“ (Art. 47 ff. GRCh) teilweise normiert.

---

<sup>19</sup> EuGH, Slg. 1979, 461 Rn. 9 – Hoffmann; EuGH Slg. 1983, 3461, Rn. 17 – Michelin.

<sup>20</sup> EuGH, Slg. 1986, 1651, Rn. 17 ff. – Johnston, Slg. 1987, 4097, Rn. 14 – Heylens.

<sup>21</sup> EuGH, Slg. 1966, 154, 178 – Gutmann.

<sup>22</sup> Verfahrensrechtliche Garantien, die das administrative Verfahren betreffen, finden sich in den Verträgen (z.B. Art. 15, 21 AEUV sowie im Titel V der Grundrechtecharta).

#### **4. Einrichtungsgarantien**

Grundrechte, die die Existenz gewisser Rechtseinrichtungen wahren und sichern sollen, nennt man Einrichtungsgarantien. Prägend hierfür ist, dass der Hoheitsträger nicht nur subjektiv ein Recht gewähren muss, sondern darüber hinaus auch verpflichtet ist, die Ausübung des Grundrechts zu fördern und zu erhalten. Zudem beschränken die grundrechtlich gewährten Einrichtungen den (einfachen) Gesetzgeber. Er darf die verbürgten Rechtsgarantien nicht abschaffen oder wesentlich verändern. Einrichtungsgarantien sind regelmäßig durch den Wortlaut der Norm erkennbar (vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 33 Abs. 5 GG). Zu trennen ist dabei begrifflich aber zwischen sog. Institutsgarantien, die die Einrichtungen des Privatrechts (wie z.B. das Eigentum gem. Art. 14 Abs. 1 GG oder die Ehe gem. Art. 6 Abs. 1 GG) durch die Grundrechte gewähren und den sog. institutionellen Garantien, die öffentlich-rechtliche Rechtsinstitute sichern (z.B. Berufsbeamtentum, Art. 33 Abs. 5 GG).

Im Rahmen der EMRK sind Einrichtungsgarantien eher seltener zu finden und deren Einordnung ist im Einzelfall umstritten. Insbesondere ist die Abgrenzung zwischen derivativen Einrichtungsgarantien und sozialen Teilhaberechten z.B. im Rahmen des Rechts auf Bildung gemäß Art. 2 S. 1 ZP 1 EMRK nicht trennscharf. Der EGMR<sup>23</sup> sowie die überwiegende Meinung der Literatur ordnen Art. 2 S. 1 ZP 1 EMRK dennoch als Einrichtungsgarantie ein, die den Staat verpflichtet, ein hinreichendes Ausbildungssystem für die Gesamtbevölkerung zu gewährleisten. Ob u.a. Art. 13 EMRK als Einrichtungsgarantie oder als verfahrensrechtliches Grundrecht eingestuft wird, ist ebenfalls umstritten. Auch die Einordnung von Art. 12 EMRK als Einrichtungsgarantie wird nur teilweise bejaht.

#### **5. Weitere Funktionen**

Die vorgenannten Funktionen sind nicht abschließend, umfassen auch nicht alle Funktionen der Grundrechte und hängen letztlich von der jeweiligen Sichtweise ab. Zudem ergeben sich Überschneidungen. Weitere konkretere Grundrechtsfunktionen sind z.B. Grundrechte als Handlungsermächtigung und Verfassungsauftrag, Grundrechte als

---

<sup>23</sup> EGMR, 7.12.1976, Kjeldsen/Dänemark.



soziale Verhaltensnormen, Grundrechte als Grundlage von Schutzpflichten des Staates, Grundrechte als negative Grundrechte oder als Grundlage von Grundpflichten, Grundrechte mit Legitimationsfunktion oder Grundrechte mit Friedens- und Gerechtigkeitsfunktion.

All diese Grundrechtsfunktionen sind für einzelne, mehrere oder eine Vielzahl von Grundrechten auf nationaler, völkerrechtlicher oder supranationaler Ebene anerkannt. Sie heben unterschiedliche rechtliche Wirkungsebenen der betroffenen Grundrechte hervor und unterstreichen die Multidimensionalität. Letztlich kann jede subjektive Rechtsposition des Einzelnen mit einer der angesprochenen Funktionen ein Grundrecht darstellen.

## **E. Prozessuale Durchsetzung der Grundrechte**

Die einzelnen Verfahren und Beschwerden werden später im Skript in den jeweiligen Grundrechtssystemen präzise erläutert. Im Folgenden erfolgt deshalb nur die Darstellung der allgemeinen Anforderungen an die prozessuale Durchsetzbarkeit von Grundrechten, der zuständigen Gerichte sowie die jeweiligen Verfahren der verschiedenen Grundrechtsschutzsysteme.

### **I. Allgemeine Verfahrenserfordernisse**

Die Grundrechte sind in der jeweiligen Rechtsordnung im Mehrebenensystem unmittelbar anwendbares und geltendes Recht, das von jedem Gericht in jedem Verfahren, in dem sie für die Entscheidung erheblich sind, zu berücksichtigen und zu beachten ist. Doch erst durch die Durchsetzbarkeit der Grundrechte wird ein Grundrechtssystem verlässlich und vollendet. Dies ergibt sich bereits aus der subjektiven Dimension der Grundrechte. Damit die Grundrechte nicht nur objektiv-rechtliche Programmsätze bleiben und eine Machtbegrenzung und Legitimation einer Hoheitsgewalt verbindlich hergestellt werden kann, ist eine effektive Durchsetzbarkeit und Absicherung der Grundrechte von Nöten. Von elementarer Bedeutung für einen gerichtlichen Grundrechtsschutz sind, neben den einzelnen materiellen Inhalten der

Grundrechte, insbesondere unabhängige und unparteiische Richter sowie effektive gerichtliche Instrumente und Verfahren.

Allgemein besteht eine spezialisierte Grundrechtsgerichtsbarkeit (z.B. das BVerfG oder der EGMR) selten, dagegen wird die Aufgabe des Grundrechtsschutzes alleine den Fachgerichten oder den ordentlichen Gerichten übertragen. Diese Gerichtsbarkeit zeichnet sich insbesondere durch ihre Unabhängigkeit und besondere Verfahrensgarantien (z.B. richterliches Gehör) aus. Charakteristisch für ein solches Grundrechtsverfahren ist zudem die Beschränkung auf einzelne Rechtsfragen; eine Tatsachenprüfung findet dagegen nicht statt. Die Verfahren zur Durchsetzbarkeit der Grundrechte sollen idealtypisch dabei so weit reichen, wie die Grundrechte in materiell-rechtlicher Hinsicht selbst, sodass möglichst jedes hoheitliche Handeln Gegenstand einer grundrechtlichen Kontrolle sein kann.

Die Effizienz der Grundrechtsdurchsetzung hängt maßgeblich davon ab, wer ein Kontrollverfahren in Gang setzen darf. Dies bestimmt sich regelmäßig durch individuelle Grundrechtsberechtigungen (Beschwerdebefugnis). Individualrechtsschutz steht in erster Linie natürlichen Personen zu, unter Umständen aber auch juristischen Personen und sonstigen Vereinigungen. In vielen Rechtsordnungen schließt das Zulässigkeitskriterium der Selbstbetroffenheit Popularklagen, Verbandsklagen, eine stellvertretende Prozessführung sowie die Einklagbarkeit von Kollektivrechten aus. Voraussetzung für ein spezifisches Verfahren vor einem Verfassungsgericht ist regelmäßig auch die Rechtswegerschöpfung vor den Fachgerichten (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG und Art. 35 Abs. 1 EMRK). Spezielle Grundrechtskontrollen sind insoweit subsidiär.

Grundrechtliche Kontrollverfahren beschränken sich nicht nur auf eine spezifische Grundrechtskontrolle im kontradiktorischen Verfahren (z.B. zwischen Behörden und Bürgern), sondern es bestehen auch Normenkontrollverfahren, die unabhängig vom Einzelfall die Vereinbarkeit von Rechtsakten mit den Grundrechten überprüfen. Antragsbefugt sind zumeist die höheren staatlichen Organe (z.B. abstrakter Normenkontrollantrag) oder auch Gerichte (konkreter Normenkontrollantrag). Hierdurch wird im Rahmen der Gewaltenteilung eine weitere Grundrechtssicherung erreicht, die namentlich durch parlamentarische Minderheiten gestärkt werden kann.

Für die Gerichtsbarkeit der Grundrechte der EMRK ist überdies erforderlich, dass die Rechte der EMRK nach der Transformation in das nationale Rechte innerhalb der Normhierarchie des jeweiligen Konventionsstaates mit einem Rang ausgestattet sind, der ihre Verbindlichkeit und Effektivität gewährleisten kann und die Einhaltung der Grundrechte auch gegenüber dem Gesetzgeber ermöglicht. Für die Grundrechte der Union stellt sich diese Frage nicht, da das Rangverhältnis vom Unionsrecht vorgegeben und geklärt ist.

Abschließend bleibt klarzustellen, dass die einzelnen grundrechtlichen Verfahren variieren, länderübergreifend voneinander abweichen und von den jeweiligen verfassungs- und verfahrensrechtlichen Vorgaben im Einzelnen geprägt sind.

## **II. Fach- und verfassungsgerichtliche Zuständigkeit**

Bei den gerichtlichen Verfahren ist grundsätzlich zwischen speziellen Rechtsbehelfen vor Verfassungsgerichten und Verfahren vor den Fachgerichten zu trennen. Dabei ist zu beachten, dass nicht die Verfassungsbeschwerde das ordentliche Beschwerdeverfahren zur Durchsetzung grundrechtlicher Garantien ist, sondern in erster Linie die Fachgerichte dazu berufen sind. Die Verfassungsbeschwerde bzw. die Individualbeschwerde vor dem EGMR ist, wie z.B. gem. § 90 Abs. 2 BVerfGG und Art. 35 Abs. 1 EMRK ausdrücklich vorgegeben, eine subsidiäre Beschwerdemöglichkeit, die eine vorausgegangene Erschöpfung des nationalen Rechtsweges erfordert. Der Schutz der Grundrechte als grundlegende Werteordnung ist mithin vor der außerordentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit Aufgabe sämtlicher Gerichte (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG), die unmittelbar gebunden werden. Die Abhängigkeit des Grundrechtsschutzes von der nationalen fachgerichtlichen Überprüfung besteht auf europäischer Ebene noch stärker. Dies ergibt sich aufgrund der Verzahnung der Rechtsordnungen (insb. über Art. 267 AEUV) und der Tatsache, dass eine Verfassungsbeschwerde (alleine) gestützt auf Grundrechte der EMRK oder der Europäischen Union zum BVerfG nicht möglich ist.

Bedeutend ist deshalb die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Fachgerichte. Jene haben die EMRK als unmittelbar geltendes, einfachgesetzliches Recht anzuwenden, bei der Auslegung von nationalem Recht zu berücksichtigen und deshalb schon auf

nationaler Ebene – unabhängig von einem Verfahren vor dem EGMR – Geltung zu verschaffen.

Auch die Durchsetzung der Unionsgrundrechte erfolgt überwiegend über die nationalen Fachgerichte. Dies hängt damit zusammen, dass im Regelfall das Unionsrecht nicht von der Union selbst, sondern mittelbar über ihre Mitgliedstaaten vollzogen wird.<sup>24</sup> Wendet sich somit ein deutscher Staatsbürger gegen einen Rechtsakt, der zwar auf Unionsrecht beruht, aber von den Mitgliedstaaten vollzogen wurde, so ist primär der Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten (z.B. Verwaltungsgerichten) zu suchen. Letztere haben dann die Unionsgrundrechte zu beachten.

Von überragender Bedeutung ist dabei das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Danach haben die Gerichte eines Mitgliedstaates bei Zweifeln über die Auslegung der Verträge oder über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union – letzteres umfasst auch die Vereinbarkeit von Rechtsakten mit den Unionsgrundrechten – dem EuGH die Frage zur Entscheidung vorzulegen.

### **III. Die einzelnen Verfahren im Mehrebenensystem – Nationale Ebene**

Auf nationaler Ebene ist zwischen den Verfahren auf Bundes- und Landesebene zu differenzieren. Neben dem Grundgesetz enthalten auch die jeweiligen Verfassungen der Bundesländer grundrechtliche Gewährleistungen. Das Verhältnis dieser vertikalen Grundrechtssysteme zueinander bestimmt Art. 31, 142 GG.<sup>25</sup>

Auf Bundesebene kann vor dem BVerfG Grundrechtsschutz über die Verfassungsbeschwerde (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG) ersucht werden. Die Entscheidung des BVerfG bindet gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG alle staatliche Gewalt und entfaltet bei der Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit den Grundrechten auch

---

<sup>24</sup> Z.B. der Vollzug eines Gesetzes, das der Umsetzung einer europäischen Richtlinie dient. Nur in den wenigen Bereichen, die von den Verträgen ausdrücklich vorgesehen werden, wird das Unionsrecht von den Organen der Union selbst vollzogen. Bedeutende Bereiche sind das Wettbewerbsrecht, Art. 105, 106 Abs. 3 AEUV sowie das Beihilfenrecht (Art. 108 AEUV) und die Handelspolitik.

<sup>25</sup> Interessant ist hierfür die Entscheidung BVerfGE 96, 345, NJW 1998, 1296 zur Frage, ob ein Landesverfassungsgericht Bundesrecht an den Grundrechten der Landesverfassung messen darf. Im Ergebnis ist dies zu bejahen, sofern die Landesgrundrechte den gleichen Inhalt wie entsprechende Rechte des Grundgesetzes haben.

Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 S. 2 BVerfGG). Objektive Kontrollverfahren bilden die abstrakte (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) und die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG).

Auf Länderebene bestehen in Bayern die Verfassungsbeschwerde (Art. 120 BV, Art. 51 ff. VfGHG), die Richtervorlage (Art. 65, 92 BV, Art. 50 VfGHG) sowie die Popularklage (Art. 98 S. 4 BV, Art. 55 VfGHG).

#### **IV. Verfahren der EMRK**

Im Rahmen der EMRK besteht die Staatenbeschwerde (Art. 33 EMRK), die es den Konventionsstaaten untereinander ermöglicht, Verletzungen der EMRK durch andere Konventionsstaaten vorzutragen. Daneben kann der EGMR auch durch das Ministerkomitee (Art. 47 EMRK) angerufen werden. Von weitaus größerer Bedeutung ist allerdings die Individualbeschwerde gemäß Art. 34 EMRK. Die Individualbeschwerde auf völkerrechtlicher Ebene stellt international eine Besonderheit dar, indem ein rechtsförmiges, geordnetes Verfahren gewährleistet wird, das einen effektiven Durchsetzungsmechanismus vor einem ständigen Gericht sicherstellt.

#### **V. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof**

Auf Ebene der Europäischen Union existiert kein spezifisches Verfahren vor dem EuGH, das ausschließlich der Sicherung des Grundrechtsschutzes dient, sondern es ist auf die allgemeine Individualnichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV zurückzugreifen. Rechtsschutz ist aufgrund des überwiegenden mittelbaren Vollzugs des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten allerdings, wie oben dargestellt, vor den nationalen Gerichten zu suchen, denen dann im Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV die Möglichkeit gegeben bzw. die Verpflichtung auferlegt ist, die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit den Unionsgrundrechten zur Entscheidung dem EuGH vorzulegen.