



Ausarbeitung

Zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 EU-Grundrechtecharta und zum Recht auf Asyl gemäß Art. 18 EU-Grundrechtecharta

Zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 EU-Grundrechtecharta und zum Recht auf Asyl gemäß Art. 18 EU-Grundrechtecharta

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 040/24
Abschluss der Arbeit: 2. Oktober 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vorbemerkung zur grundrechtlichen Rechtsgüterabwägung und dem Gang der Bearbeitung	4
3.	Recht auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRCh	5
3.1.	Im Unionsrecht verankerte Auslegungsgrundsätze	6
3.2.	Im Schrifttum vertretene Positionen	8
3.2.1.	(Strikte) Kohärenz zwischen Art. 6 GRCh und 5 EMRK	8
3.2.1.1.	Auslegung von Art. 5 EMRK durch den EGMR	8
3.2.1.2.	Schlussfolgerungen der Literatur	9
3.2.2.	Weiterreichender Gehalt von Art. 6 GRCh	11
3.3.	Rechtsprechung des EuGH	12
3.3.1.	Grundsätzliche Kohärenz von Art. 6 GRCh und Art. 5 EMRK	12
3.3.2.	Erwähnung von Art. 6 GRCh bei der Eingriffsprüfung einschränkbarer Grundrechte	13
3.3.2.1.	Anhaltspunkte für ein allgemeines Sicherheitsrecht aus Art. 6 GRCh als legitimes Ziel der Grundrechteinschränkung	13
3.3.2.2.	Keine staatliche Pflicht zur Verbrechensbekämpfung aus Art. 6 GRCh	14
3.3.2.2.1.	Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache La Quadrature du Net u. a.	15
3.3.2.2.2.	Urteil des EuGH in der Rechtssache La Quadrature du Net u. a.	16
3.3.2.3.	Einordnung	17
3.3.3.	Keine Bezugnahme auf Art. 6 GRCh im Zusammenhang mit dem absolut geltenden Art. 4 GRCh	18
3.4.	Ergebnis zum Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh	19
4.	Asylrechtliche Gewährleistungen, insbesondere gemäß Art. 18 GRCh	20
4.1.	Überblick über Auslegungsansätze im Schrifttum	21
4.2.	Analyse der EuGH-Rechtsprechung	22
4.2.1.	Genfer Flüchtlingskonvention als Mindestschutz	23
4.2.1.1.	Überblick über Gewährleistungen der Genfer Flüchtlingskonvention	24
4.2.1.2.	EU-rechtliche Besonderheiten bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention	25
4.2.2.	Recht, um Asyl nachzusuchen	26
4.2.3.	Flüchtlingsrechtlicher und allgemeiner Refoulement-Schutz	27
4.3.	Ergebnis zu den asylrechtlichen Gewährleistungen	28
5.	Ergebnis zum Verhältnis von Art. 18 GRCh und Art. 6 GRCh zueinander	29

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Prüfung beauftragt, ob eine Rechtsgüterabwägung zwischen dem Recht auf Sicherheit aus Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta, GRCh) und dem Recht auf Asyl aus Art. 18 der GRCh in Betracht kommt. Der Auftraggeber möchte wissen, ob sich hieraus Folgen für die Ausgestaltung von Sekundärrechtsnormen im Asylbereich ergeben können.

Ziff. 2. geht allgemein auf die Bedeutung und Grenzen der Rechtsgüterabwägung bei der Grundrechtsprüfung ein. Dann werden die Gewährleistungsgehalte von Art. 6 GRCh (Ziff. 3.) und Art. 18 GRCh (Ziff. 4.) sowie deren Abwägungsfähigkeit analysiert.

2. Vorbemerkung zur grundrechtlichen Rechtsgüterabwägung und dem Gang der Bearbeitung

Eine **Rechtsgüterabwägung** wird grundsätzlich bei der Prüfung relevant, ob ein Grundrechtsein Griff gerechtfertigt und damit rechtmäßig ist. Die EU-Grundrechtecharta normiert in Art. 52 Abs. 1 GRCh eine einheitliche Rechtfertigungsnorm.¹ Nach Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh ist der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Danach dürfen Grundrechtseinschränkungen „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 Europäische Gerichtshof (EuGH) hat hierzu ausgeführt:

„Was [...] die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angeht, so verlangt dieser Grundsatz, dass die Einschränkungen [...] nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung der verfolgten legitimen Ziele oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist. Außerdem kann **eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung** nicht verfolgt werden, ohne dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sie mit den von der Maßnahme **betroffenen Grundrechten in Einklang** gebracht werden muss, indem eine **ausgewogene Gewichtung** der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der fraglichen Rechte vorgenommen wird, damit die durch diese Maßnahme bedingten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Daher ist die Möglichkeit, eine Einschränkung [...] zu rechtfertigen, zu beurteilen, indem die Schwere des mit einer solchen Einschränkung verbundenen Eingriffs bestimmt und geprüft wird, ob die mit ihr verfolgte **dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung in angemessenem Verhältnis** zur **Schwere des Eingriffs** steht.“²

1 Vgl. Krämer, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 52 GRCh, Rn. 30. Modifizierungen des Prüfmaßstabs können sich aus der in Art. 52 Abs. 3 GRCh angeordneten Kohärenz mit der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, vgl. dazu noch Ziff. 3.1.

2 EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2022, Rs. C-694/20, Orde van Vlaamse Balies u. a., Rn. 41, m. w. N. aus der Rechtsprechung.

Die Verhältnismäßigkeit und damit Rechtmäßigkeit eines Grundrechtseingriffs setzt also regelmäßig voraus, dass im jeweiligen Fall eine (Rechtsgüter-)Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und der Gewichtigkeit des mit ihm verfolgten Gemeinwohlziels bzw. des Schutzes der Rechte und Freiheiten Dritter³ erfolgt. Es geht darum, die betroffenen Rechtsgüter „in Einklang“ zu bringen. Die Annahme einer abstrakten Hierarchisierung von Grundrechten widerspräche dieser Vorgabe.

Das Abwägungsgebot gilt aber nicht uneingeschränkt. Zum einen gibt es Grundrechte, die **absolut geschützt** sind. Bei ihnen kann kein „noch so gewichtiges gegenläufiges Interesse“ eine Einschränkung rechtfertigen.⁴ Zu diesen Grundrechten zählt die in Art. 1 GRCh verankerte Achtung der Menschenwürde. Dazu zählt auch das in **Art. 4 GRCh** normierte Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung.⁵ Zum anderen bestimmt Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GRCh auch für grundsätzlich einschränkbare und insofern der Abwägung zugängliche Grundrechte, dass jede Einschränkung den **Wesensgehalt**⁶ des betroffenen Grundrechts achten muss. Der Wesensgehalt lässt sich als „schlicht unantastbarer Kernbereich“⁷ des jeweiligen Grundrechts beschreiben, der sich weitgehend mit dem jeweiligen Menschenwürdekern des Grundrechts decken dürfte.⁸

3. Recht auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRCh

Art. 6 GRCh lautet:

„Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“

Diese knapp formulierte Norm bedarf der Auslegung. Hierzu gibt Ziff. 3.1. einen Überblick über im EU-Primärrecht verankerte Auslegungsgrundsätze, Ziff. 3.2. geht auf die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Ansichten ein und Ziff. 3.3. analysiert EuGH-Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 6 GRCh.

3 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 127.

4 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 GRCh, Rn. 22 ff.

5 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 1, Rn. 38, Art. 4 GRCh, Rn. 22 ff.

6 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, verb. Rs. C-562/21 PPU und C-563/21 PPU, X und Y, Rn. 65; Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N., Rn. 52.

7 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 52 GRCh, Rn. 64.

8 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [AbI. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (17): „[...] die Würde des Menschen [gehört] zum Wesensgehalt der in dieser Charta festgelegten Rechte [...]. Sie darf daher auch bei Einschränkungen eines Rechtes nicht angetastet werden“.

3.1. Im Unionsrecht verankerte Auslegungsgrundsätze

Vorgaben zur Auslegung der EU-Grundrechtecharta lassen sich Art. 52 Abs. 3 GRCh und Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i.V.m. Art. 52 Abs. 7 GRCh entnehmen.

Art. 52 Abs. 3 GRCh bestimmt:

„Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] 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.“

Aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 GRCh ergibt sich, dass die Erläuterungen zur EU-Grundrechtecharta (im Folgenden: Charta-Erläuterungen) bei der Auslegung zu berücksichtigen sind.⁹ In den Charta-Erläuterungen heißt es, dass die Rechte aus Art. 6 GRCh denen aus Art. 5 EMRK entsprechen. Daher dürfen Begrenzungen des Gewährleistungsgehalts von Art. 6 GRCh nicht über die nach Art. 5 EMRK zulässigen Begrenzungen hinausgehen.¹⁰

Art. 5 Abs. 1 EMRK lautet:

„Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

- a) rechtmäßige Freiheitsentziehung nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
- b) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentziehung wegen Nichtbefol-
gung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung
einer gesetzlichen Verpflichtung;
- c) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentziehung zur Vorführung vor
die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, daß die betref-
fende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlaß zu der An-
nahme besteht, daß es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der
Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
- d) rechtmäßige Freiheitsentziehung bei Minderjährigen zum Zweck überwachter Er-
ziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;

⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 27. Mai 2014, Rs. C-129/14 PPU, Spasic, Rn. 54; Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, Rn. 20.

¹⁰ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (19 f., 33).

- e) rechtmäßige Freiheitsentziehung mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern;
- f) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßige Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.“¹¹

Nach der Charta-Erläuterung zu Art. 52 Abs. 3 GRCh soll diese Bestimmung die notwendige Kohärenz zwischen der EU-Grundrechtecharta und der EMRK schaffen. Die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte würden dabei auch durch die Rechtsprechung des für die Auslegung der EMRK zuständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)¹² und durch den Gerichtshof der EU bestimmt. Aus Art. 52 Abs. 3 GRCh ergebe sich insbesondere, dass der Unionsgesetzgeber bei der Festlegung von Einschränkungen der GRCh-Rechte

„die gleichen Normen einhalten muss, die in der ausführlichen Regelung der Einschränkungen in der EMRK vorgesehen sind, [...], ohne dass dadurch die **Eigenständigkeit des Unionsrechts** und des **Gerichtshofs der Europäischen Union** berührt wird.“¹³

Der Verweis auf die Eigenständigkeit bzw. **Autonomie des Unionsrechts** und des Gerichtshofs der EU deutet darauf hin, dass trotz der Kohärenzanordnung in Art. 52 Abs. 3 GRCh Modifikationen des konventionsrechtlich gewährleisteten Schutzniveaus innerhalb der Unionsrechtsordnung denkbar sind. Als Grund und Rechtfertigung für solche Abweichungen wird im Schrifttum auf die Strukturverschiedenheit zwischen dem konventionsrechtlichen Schutzsystem des EU-Parates und dem Rechtssystem der EU verwiesen. Letzteres sehe u.a. die Gewährleistung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit mit einem hohen Maß an Sicherheit vor (vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 AEUV).¹⁴ Bei der Auslegung der GRCh sind aber die entsprechenden Rechte der EMRK als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen.¹⁵

Der EuGH hat etwa in seinem Gutachten 2/13 zum Beitritt der EU zur EMRK festgestellt:

11 In Art. 5 Abs. 2 bis 5 EMRK sind weitere Garantien für den Fall einer Festnahme oder Freiheitsentziehung normiert.

12 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, Rs. C-128/18, Dorobantu, Rn. 58.

13 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (32 f.), Hervorhebungen hinzugefügt.

14 Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 1 f., 12 f.; Klement, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 94 f.; Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 242 f., 678 ff., 776.

15 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Mai 2019, Rs. C-235/17, Kommission/Ungarn, Rn. 72; Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 124.

„Die Autonomie, über die das Unionsrecht im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten sowie zum Völkerrecht verfügt, gebietet aber, dass die Auslegung dieser Grundrechte [der EU] im Rahmen der Struktur und der Ziele der Union gewährleistet ist“.¹⁶

3.2. Im Schrifttum vertretene Positionen

Die im Schrifttum zur Auslegung von Art. 6 GRCh vertretenen Positionen unterscheiden sich im Wesentlichen durch eine Betonung der Kohärenz mit Art. 5 EMRK (Ziff. 3.2.1.) auf der einen Seite und eine Betonung der Autonomie des EU-Rechts auf der anderen Seite (Ziff. 3.2.2.).

3.2.1. (Strikte) Kohärenz zwischen Art. 6 GRCh und 5 EMRK

Angesichts der Kohärenzbestimmung in Art. 52 Abs. 3 GRCh geht die wohl überwiegende Meinung im Schrifttum davon aus, dass der Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh nicht über den von Art. 5 EMRK hinausgeht.¹⁷

Nachfolgend wird auf die Auslegung von Art. 5 EMRK durch den EGMR (Ziff. 3.2.1.1.) und die hieraus im Schrifttum gezogenen Schlussfolgerungen für die Auslegung von Art. 6 GRCh (Ziff. 3.2.1.2.) eingegangen.

3.2.1.1. Auslegung von Art. 5 EMRK durch den EGMR

Aus der Rechtsprechung des EGMR folgt, dass Art. 5 EMRK vor willkürlichen oder ungerechtferptigen Freiheitsentziehungen schützen soll.¹⁸ Jede Freiheitsentziehung müsse mit dem Zweck von Art. 5 EMRK, nämlich dem Schutz des Einzelnen vor Willkür, vereinbar sein. Hier gehe es nicht nur um das „Recht auf Freiheit“, sondern auch um das „**Recht auf Sicherheit der Person**“. Zu dessen Gewährleistung sei insbesondere das Recht auf Habeas Corpus, also die gerichtliche Überprüfung einer Freiheitsentziehung, relevant. Missachtungen der Vorgaben aus Art. 5 EMRK bei staatlichen Freiheitsentziehungen verletzen folglich das Recht auf Sicherheit (nicht nur das Recht auf Freiheit).¹⁹

Soweit ersichtlich, hat der EGMR das „Recht auf Sicherheit“ aus Art. 5 Abs. 1 EMRK **nicht** über diese abwehrrechtliche Dimension hinaus im Sinne einer **positiven Schutzpflicht des Staates** interpretiert. Staatliche Schutzpflichten leitete der EGMR vielmehr beispielsweise aus dem in Art. 2 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Recht auf Leben, dem in Art. 3 EMRK verankerten Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sowie aus dem in

16 EuGH, Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, Beitritt EMRK II, Rn. 170 m. w. N.

17 Vgl. Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 6 GRCh, Rn. 17 m. w. N.

18 Vgl. EGMR, Urteil vom 5. Juli 2016, Beschw.-Nr. 23755/07, Buzadji/ Moldawien, Rn. 84; Urteil vom 18. März 2008, Beschw.-Nr. 11036/03, Lalent/Polen, Rn. 45 f., jeweils m. w. N. aus der Rechtsprechung.

19 Vgl. EGMR, Urteil vom 12. März 2003, Beschw.-Nr. 46221/99, Öcalan/Türkei, Rn. 86, 88; Urteil vom 18. Dezember 1986, Beschw.-Nr. 9990/82, Bozano/Frankreich, Rn. 54, 60.

Art. 8 EMRK normierten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens hinsichtlich des Kindeswohlschutzes²⁰ ab.²¹

Nach Art. 2 Abs. 1 EMRK sind Staaten nicht nur verpflichtet, die vorsätzliche und rechtswidrige Tötung von Menschen zu unterlassen, sondern müssen auch geeignete Maßnahmen ergreifen, um das Leben der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zu schützen. Zu dieser positiven Schutzpflicht zählt der **Erlass wirksamer Strafrechtsnormen und Strafverfolgungsmechanismen**. Dazu kann – unter bestimmten, genau definierten Umständen – auch eine positive Verpflichtung der Behörden zählen, vorbeugende operative Schutzmaßnahmen zu ergreifen.²² Aus dem Verbot der Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen nach Art. 3 EMRK können staatliche Schutzpflichten mit Blick auf Strafvollzugsbedingungen folgen. So müssen nach Art. 3 EMRK Häftlinge vor Misshandlungen nicht nur durch das Gefängnispersonal, sondern auch durch andere Häftlinge (private Dritte) geschützt werden.²³

3.2.1.2. Schlussfolgerungen der Literatur

Die Rechtsprechung des EGMR wird im Schrifttum überwiegend so interpretiert, dass dem in Art. 5 Abs. 1 EMRK verankerten Recht auf Sicherheit neben dem Recht auf Freiheit kein eigenständiger Schutzgehalt zukomme. Art. 5 Abs. 1 EMRK schütze insbesondere nicht vor von privaten Dritten hervorgerufenen Gefahren. Mit dem Recht auf Sicherheit werde lediglich Schutz vor unrechtmäßigen und willkürlichen Freiheitsentziehungen gewährt.²⁴

Daraus wird der Schluss gezogen, dass auch dem Recht auf Sicherheit aus **Art. 6 GRCh** neben dem Recht auf Freiheit nur flankierende Bedeutung zukomme. Es schütze also nur vor **willkürlichen und unverhältnismäßigen staatlichen Freiheitsentziehungen**.²⁵ Art. 6 GRCh solle Sicherheit

20 Vgl. EGMR, Urteil vom 21. Mai 2019, Beschw.-Nr. 49450/17, O.C.I. u.a./Rumänien, Rn. 43.

21 Vgl. *Baldus/Heger*, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 10.

22 Abgesehen von allgemeinen Sicherheitsvorkehrten setzen solche präventiven Schutzpflichten die Kenntnis der Behörden von einer tatsächlichen und unmittelbaren Gefahr für das Leben einer bestimmten Person voraus. Vgl. EGMR, Urteil vom 16. Februar 2012, Beschw.-Nr. 23944/04, Pechová/Tschechische Republik, Rn. 109 f.; Urteil vom 14. Dezember 2010, Mižigárová/Slowakei, Beschw.-Nr. 74832/01, Rn. 89; Urteil vom 28. Oktober 1998, Beschw.-Nr. 23452/94, Osman/Vereinigtes Königreich, Rn. 115 f. Vgl. zudem EGMR, Urteil vom 9. Juli 2019, Beschw.-Nr. 8351/17, Romeo Castaño/Belgien, Rn. 38, 91 zur aus Art. 2 EMRK folgenden zwischenstaatlichen Kooperationspflicht zum Zweck der Strafverfolgung.

23 Vgl. Factsheet, [Detention conditions and treatment of prisoners](#), November 2023, S. 8 ff. Weitere Nachweise: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 176.

24 Vgl. *Baldus/Heger*, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 7 ff.; Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 6 GRCh, Rn. 11 m. w. N.; Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 7, geht davon aus, dass der EGMR noch nicht abschließend geklärt habe, ob der Begriff der Sicherheit darüber hinaus einen eigenständigen Inhalt habe.

25 Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8.

vor dem Staat gewährleisten, nicht Sicherheit *durch* den Staat.²⁶ Aus der Bestimmung könne kein grundrechtlich verbürgter, umfassender Anspruch auf Sicherheit hergeleitet werden.²⁷

Begründet wird diese Auslegung insbesondere mit der Kohärenzbestimmung aus Art. 52 Abs. 3 GRCh und den entsprechenden Charta-Erläuterungen.²⁸ Darüber hinaus werden die **Entstehungsgeschichte** von Art. 6 GRCh sowie **rechtssystematische, rechtspraktische und demokratietheoretische Gründe** angeführt:

Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte von Art. 6 GRCh wird darauf verwiesen, dass der Grundrechte-Konvent den Begriff der Sicherheit basierend auf Art. 5 Abs. 1 EMRK und aus Rücksicht auf die französische Verfassungstradition aufgenommen habe.²⁹ Man habe sich aber gegen einen Formulierungsvorschlag für Art. 6 GRCh entschieden, nach dem die Gesellschaft so zu gestalten sei, „dass die Sicherheit von Personen und Gütern gewährleistet ist“.³⁰

Allein die Strukturverschiedenheit zwischen Europarat und EU reiche nicht, um von einem über Art. 5 EMRK hinausgehenden Gewährleistungsgehalt auszugehen.³¹ Die primärrechtliche Erwähnung der Sicherheit in Art. 3 Abs. 2 EUV und Art. 67 AEUV (Gewährleistung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) begründe keine neuen Grundrechtsgehalte. Es handele sich lediglich um konkretisierungsbedürftige Zielvorgaben.³² Ferner wird argumentiert, dass es für die grundrechtliche Absicherung staatlicher Schutzpflichten bei einem realen und unmittelbaren Risiko für Leib und Leben auch keines Rückgriffs auf Art. 6 GRCh bedürfe. Vielmehr ließen sich solche Schutzpflichten – entsprechend der EGMR-Judikatur zu Art. 2, 3 EMRK – aus Art. 2

26 Leuschner, Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2016.

27 Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8.

28 Vgl. nur: Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 6 GRCh, Rn. 11; Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8; Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 6 GRCh, Rn. 17. Siehe auch Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4/I, 2. Aufl. 2024, Rn. 1286, mit dem Hinweis, dass vor dem Hintergrund dieser eindeutigen Kohärenzanordnung auch Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRCh nicht greifen könne, welcher grundsätzlich über den Schutz der EMRK hinausgehende Gewährleistungsgehalte ermöglicht.

29 Vgl. Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8; Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 6 GRCh, Rn. 17. Analysen des Wortlauts auch bei: Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 7; Buchholtz, Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, [JuWiss](#) vom 7. März 2016; Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4/I, 2. Aufl. 2024, Rn. 1277. Zu Art. 5 EMRK: Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 15.

30 Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 15.

31 Vgl. Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 7, 16.

32 Vgl. Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4/I, 2. Aufl. 2024, Rn. 1285; Ogorek, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 6 GRCh, Rn. 8; Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 6 GRCh, Rn. 18. Vgl. zudem Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 12, 15 und Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 6 GRCh, Rn. 17, dazu dass sich weder aus den mitgliedstaatlichen Verfassungen noch dem internationalen Recht (Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte) etwas anderes ergebe.

GRCh (Recht auf Leben) und Art. 3 Abs. 1 GRCh (Recht auf körperliche Unversehrtheit) herleiten.³³

Eine über solche Schutzpflichten bei konkreten Bedrohungslagen hinausgehende „Konzeption eines Rechts auf Sicherheit als genereller Anspruch auf Schutz durch den Staat gegen bedrohendes, gefährdendes und verletzendes Handeln Dritter (oder gar ein Einwirken der Natur)“³⁴ sei rechtspraktisch und demokratietheoretisch bedenklich: Solle ein solches Recht mehr sein als „eine individualrechtlich verkleidete Erinnerung an die staatliche Kernaufgabe des Rechtsgüterschutzes“ würde dies die justiziellen Entscheidungsträger mit kaum lösbar den Schwierigkeiten konfrontieren.³⁵ Ein derart weitreichender subjektiv-rechtlicher Anspruch (auf sicherheitspolitische Maßnahmen) sei geeignet, die durch den Unionsgesetzgeber im Sekundärrecht zu konkretisierende Balance zwischen Freiheit und Sicherheit und damit den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu unterminieren.³⁶

3.2.2. Weiterreichender Gehalt von Art. 6 GRCh

Es gibt auch Stimmen in der Literatur, die davon ausgehen, dass Art. 6 GRCh ein über Art. 5 EMRK hinausgehendes Recht auf Sicherheit gewährleiste.

Zur Begründung werden vereinzelt dogmatische Erwägungen angeführt.³⁷ Im Wesentlichen wird aber mit der Strukturverschiedenheit zwischen Europarat und EU bzw. der Autonomie des Unionsrechts argumentiert. Dabei werden vor allem die Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Bezug genommen (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 ff. AEUV).³⁸ Ein vom Europarat und EGMR durchzusetzendes Recht auf staatlich gewährleistete Sicherheit sei

33 Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4/I, 2. Aufl. 2024, Rn. 1283 f.

34 Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 16, der aber davon ausgeht, dass Art. 6 GRCh gleichwohl in Sonderkonstellationen als Grundlage dafür dienen könne, „schwerwiegende Eingriffe in den Freiheitsraum und damit die Sicherheit einzelner Bürger durch kriminelle nichtstaatliche Akteure unterbinden zu müssen (etwa durch Strafnormen gegen Entführung und Freiheitsberaubung)“.

35 Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 7.

36 Vgl. Buchholz, Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, [JuWiss](#) vom 7. März 2016; Leuschner, EuGH und Vorratsdatenspeicherung: Emergenz eines Grundrechts auf Sicherheit?, [VerfBlog](#) vom 9. April 2014.

37 Klement, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 94 f., der argumentiert, es sei „methodisch paradox“, über Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh ungeschriebene Inhalte in die GRCh zu „schmuggeln“, andererseits aber unter Bezugnahme auf die EMRK geschriebenes Recht verschwinden zu lassen; die zweite Uminterpretation werde so mit der ersten begründet. Gegen diesen Einwand der „unzulässigen Uminterpretation“ lässt sich indes die eindeutige und primärrechtliche verankerte Kohärenzanordnung aus Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh und Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV, Art. 52 Abs. 7 GRCh i.V.m. den Charta-Erläuterungen anführen.

38 Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 1 f., 12 f.; Klement, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 94 f. Vgl. auch: Baldus/Heger, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 7, 15.

nicht erforderlich; innerhalb der EU sei das anders.³⁹ Art. 6 GRCh sei auch mit Blick auf die „Herausforderungen des in Art. 3 EUV und Art. 67 AEUV formulierten Unionsziels, ‚den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten‘, systematisch und teleologisch auszulegen.“⁴⁰ Art. 6 GRCh beinhaltet daher auch einen **allgemeinen (Auffang-)Schutzanspruch** gegenüber der EU und Mitgliedstaaten, **vor Übergriffen Privater⁴¹ geschützt zu werden**.⁴²

3.3. Rechtsprechung des EuGH

Eine **abschließende verbindliche Auslegung des Unionsrechts** kann nur der hierfür nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV zuständige **Gerichtshof der EU** vornehmen.

Im Folgenden wird Rechtsprechung dargestellt, die Aufschluss über das grundsätzliche Verhältnis von Art. 6 GRCh zu Art. 5 EMRK (Ziff. 3.3.1.) und über die (fehlende) Möglichkeit gibt, Eingriffe in einschränkbare (Ziff. 3.3.2.) und absolute (Ziff. 3.3.3.) Grundrechte mit einem allgemeinen Recht auf Sicherheit zu rechtfertigen.

3.3.1. Grundsätzliche Kohärenz von Art. 6 GRCh und Art. 5 EMRK

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung mehrfach bestätigt, dass Art. 6 GRCh Rechte garantiert, die denen aus Art. 5 EMRK entsprechen.⁴³ Dazu hat der Gerichtshof ausgeführt:

„[Art. 6 GRCh ist] nach **Art. 52 Abs. 3 der Charta** die **gleiche Bedeutung und Tragweite** beizumessen **wie Art. 5 der EMRK** nach dessen Auslegung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Bei der Auslegung von Art. 6 der Charta ist somit Art. 5 Abs. 1 der EMRK zu berücksichtigen“.⁴⁴

„Hierzu ergibt sich aus den nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta bei deren Auslegung zu berücksichtigenden Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 der Charta [...],

39 Klement, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 98 f.

40 Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 12.

41 Zu der hiervon zu unterscheidenden Horizontalwirkung von Unionsgrundrechten zwischen Privaten vgl. EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Rs. C-414/16, Egenberger, Rn. 76 ff.; Wischmeyer/Meißner, Horizontalwirkung der Unionsgrundrechte – Folgen für den Digital Service Act, NJW 2023, S. 2673 (2674 f.).

42 Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 13. Keine Einigkeit besteht hinsichtlich der Konkurrenz mit anderen Grundrechten, vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 13 (für eine generelle Subsidiarität); Klement, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 95 (gegen eine generelle Subsidiarität).

43 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 123; Urteil vom 28. Juli 2016, Rs. C-294/16, JZ, Rn. 50; Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rn. 47.

44 EuGH, Urteil vom 19. September 2019, Rs. C-467/18, Rayonna prokuratura Lom, Rn. 42 m. w. N. (Hervorhebungen hinzugefügt).

dass durch diese Bestimmung die notwendige Kohärenz zwischen den in der Charta enthaltenen Rechten und den entsprechenden durch die EMRK garantierten Rechten geschaffen werden soll, **ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird**.⁴⁵

Der EuGH hat also auf der einen Seite die Kohärenz zwischen Art. 6 GRCh und Art. 5 EMRK bestätigt und auf der anderen Seite die Autonomie des Unionsrechts betont.

3.3.2. Erwähnung von Art. 6 GRCh bei der Eingriffsprüfung einschränkbarer Grundrechte

3.3.2.1. Anhaltspunkte für ein allgemeines Sicherheitsrecht aus Art. 6 GRCh als legitimes Ziel der Grundrechteinschränkung

Der EuGH hat bei der Überprüfung von Eingriffen in die Datenschutzgrundrechte aus Art. 7, Art. 8 GRCh sowie in das Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit aus Art. 6 GRCh in zwei Urteilen und einem Gutachten festgestellt, dass nach Art. 6 GRCh „**jeder Mensch das Recht nicht nur auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit**“ habe.⁴⁶ Diese Feststellung erfolgte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Art. 52 Abs. 1 GRCh (siehe dazu oben Ziff. 2.) und dort bei der Frage, ob die in Rede stehenden Eingriffe legitime Ziele verfolgten.

In seinem Urteil zur Ungültigkeit der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung⁴⁷ aus dem Jahr 2014 stellte der EuGH fest, dass die mit dem Rechtsakt verfolgten Ziele der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Union seien. Das Gleiche gelte für die Bekämpfung schwerer Kriminalität zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Im Übrigen sei „insoweit festzustellen, dass nach Art. 6 der Charta jeder Mensch nicht nur das Recht auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit hat.“⁴⁸

45 EuGH, Urteil vom 28. Juli 2016, Rs. C-294/16, JZ, Rn. 50; zur Eigenständigkeit von EU-Recht und EuGH auch: Urteil vom 12. September 2019, Rs. C-492/18 PPU, TC, Rn. 57; Urteil vom 14. September 2017, Rs. C-18/16, K., Rn. 50; Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, N., Rn. 47.

46 EuGH, Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017, Rn. 148 ff.; Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N., Rn. 53; Urteil vom 8. April 2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a., Rn. 42.

47 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, [ABl. L 105, 13. April 2006, S. 54](#).

48 EuGH, Urteil vom 8. April 2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a., Rn. 42.

In seinem Urteil zur Primärrechtskonformität der Inhaftierungsregelung aus Art. 8 Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. e⁴⁹ der für Asylsuchende geltenden Aufnahmerichtlinie⁵⁰ aus dem Jahr 2016 prüfte der EuGH, ob es sich bei den hierdurch gestatteten Freiheitsentziehungen um verhältnismäßige und damit gerechtfertigte Eingriffe in das Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit handele.⁵¹ Hierzu führte der Gerichtshof aus, dass Art. 8 Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. e Aufnahmerichtlinie dem Gemeinwohlziel des Schutzes der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung diene. Darüber hinaus

„trägt der **Schutz der nationalen Sicherheit** und der öffentlichen Ordnung auch zum **Schutz der Rechte und Freiheiten** anderer bei. **Insoweit** ist festzustellen, dass nach **Art. 6 der Charta** jeder Mensch das Recht nicht nur auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit hat“.⁵²

Im Gutachten 1/15 aus dem Jahr 2017 zum Abkommen zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen stellte der EuGH fest, dass mit dem geplanten Abkommen u. a. das Ziel verfolgt werde, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, indem die jeweiligen Daten an Kanada übermittelt und im Rahmen bei der Bekämpfung terroristischer Straftaten und grenzübergreifender schwerer Kriminalität verwendet würden. Dies stelle eine dem **Gemeinwohl** dienende Zielsetzung der EU dar, die auch schwere Eingriffe in Art. 7, Art. 8 GRCh rechtfertigen könne. Darüber hinaus trage „der **Schutz der öffentlichen Sicherheit auch zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer bei.** **Insoweit** sei festzustellen, dass nach **Art. 6 GRCh** jeder Mensch das Recht nicht nur auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit habe.⁵³

3.3.2.2. Keine staatliche Pflicht zur Verbrechensbekämpfung aus Art. 6 GRCh

Nähere Ausführungen zum (begrenzten) Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh finden sich in den Schlussanträgen des Generalanwalts (GA) Sánchez-Bordona⁵⁴ (Ziff. 3.3.2.2.1.) und dem Urteil des EuGH⁵⁵ (Ziff. 3.3.2.2.2.) zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. aus dem Jahr 2020. Dort

49 Danach darf ein Asylantragsteller während des Verfahrens ausnahmsweise in Haft genommen werden, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist.

50 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [ABL. L 180, 29. Juni 2013, S. 96.](#)

51 EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N.

52 EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N., Rn. 53.

53 EuGH, Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017, Rn. 148 ff.

54 GA Sánchez-Bordona, Schlussanträge vom 15. Januar 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-511/18 und C-512/18, La Quadrature du Net u. a.

55 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a.

ging es um die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung über die Vorratsdatenspeicherung mit Art. 15 E-Privacy-Richtlinie⁵⁶.

3.3.2.2.1. Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache La Quadrature du Net u. a.

Nach Ansicht des GA – ebenso wie nach Ansicht der Europäischen Kommission (Kommission) in ihrer schriftlichen Stellungnahme zum Verfahren – folgen aus Art. 6 GRCh **keine positiven Verpflichtungen zur Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz des Einzelnen vor Straftaten**. Deshalb könnte Art. 6 GRCh auch nicht als Rechtfertigung für die Vorratsdatenspeicherung (und das mit ihr verfolgte Ziel der Verbrechensbekämpfung) angeführt werden.⁵⁷ Weiter heißt es:

„Die durch diesen Artikel der Charta geschützte Sicherheit ist **nicht mit der öffentlichen Sicherheit gleichzusetzen**. Oder anders ausgedrückt hat dieses Recht auf Sicherheit genauso viel mit der öffentlichen Sicherheit zu tun wie jedes andere Grundrecht, da die öffentliche Sicherheit eine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung der Grundrechte und Grundfreiheiten darstellt.

Die Kommission weist darauf hin, dass Art. 6 [GRCh] mit Art. 5 [EMRK] übereinstimmt, wie aus den beigefügten Erläuterungen hervorgeht. Die Lektüre von Art. 5 EMRK zeigt, dass es sich bei der dort geschützten ‚Sicherheit‘ ausschließlich um die persönliche Sicherheit handelt, d. h. um eine Garantie des Rechts auf physische Freiheit gegenüber willkürlicher Festnahme oder Freiheitsentziehung, kurz gesagt um die **Sicherheit, dass niemand, außer in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und unter Einhaltung der vorgesehenen Voraussetzungen und Verfahren, seiner Freiheit beraubt wird**.

Es geht somit um die *persönliche* Sicherheit sowie die Bedingungen, unter denen die physische Freiheit der Menschen eingeschränkt werden darf, und nicht um die der Existenz des Staates innenwohnende öffentliche Sicherheit, die in einer entwickelten Gesellschaft unerlässlich ist, um die Ausübung öffentlicher Befugnisse mit der Wahrnehmung individueller Rechte in Einklang zu bringen.“⁵⁸

Unter Verweis auf die unter Ziff. 3.3.2.1. dargestellten Urteile und das Gutachten 1/15 führt GA Sánchez-Bordona weiter aus, dass der EuGH dort Forderungen der Mitgliedstaaten nach einer stärkeren Berücksichtigung der Sicherheit im Sinne der öffentlichen Sicherheit Rechnung getragen habe. Denn er habe darin

56 Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), [ABl. L 201, 31. Juli 2002, S. 37 \(konsolidierte Fassung v. 19. Dezember 2009\)](#).

57 GA Sánchez-Bordona, Schlussanträge vom 15. Januar 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-511/18 und C-512/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 95, 96, Fn. 48 unter Verweis auf die schriftliche Stellungnahme der Kommission.

58 GA Sánchez-Bordona, Schlussanträge vom 15. Januar 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-511/18 und C-512/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 97-99.

„die Bedeutung der dem Gemeinwohl dienenden Ziele des Schutzes der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der Bekämpfung schwerer Kriminalität zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit nie bestritten, sondern diese zu Recht als ‚von größter Bedeutung‘ bezeichnet. Wie [der EuGH] betont, ‚trägt der Schutz der öffentlichen Sicherheit auch zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer bei‘.“⁵⁹

3.3.2.2.2. Urteil des EuGH in der Rechtssache La Quadrature du Net u. a.

In seinem Urteil zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. führt der EuGH aus, dass bei der Auslegung von Art. 15 Abs. 1 E-Privacy-Richtlinie⁶⁰ zu berücksichtigen sei, welche Bedeutung den Rechten aus Art. 3, 4, 6 und 7 GRCh und den Zielen des **Schutzes der nationalen Sicherheit** und der Bekämpfung schwerer Kriminalität „**als Beitrag zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer**“ zukomme. Insoweit sei in Art. 6 GRCh das Recht jedes Menschen nicht nur auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit verankert, und er garantiere Rechte, die den durch Art. 5 der EMRK garantierten Rechten entsprechen.⁶¹

Weiter heißt es:

„Art. 5 der EMRK, in dem das Recht auf Freiheit und das Recht auf Sicherheit verankert sind, soll nach der Rechtsprechung des [EGMR] den Einzelnen vor jedem willkürlichen oder ungegerechtfertigten Freiheitsentzug schützen [...]. Da diese **Bestimmung einen Freiheitsentzug durch eine staatliche Stelle** betrifft, kann Art. 6 [GRCh] jedoch **nicht dahin** ausgelegt werden, dass er die **staatlichen Stellen verpflichtet, spezifische Maßnahmen zur Ahndung bestimmter Straftaten zu erlassen**.

In Bezug insbesondere auf die [vom vorlegenden nationalen Gericht] angesprochene wirksame Bekämpfung von Straftaten, deren Opfer u. a. Minderjährige und andere schutzbedürftige Personen sind, ist hingegen hervorzuheben, dass sich aus **Art. 7 [GRCh] positive Verpflichtungen** der Behörden im Hinblick auf den Erlass rechtlicher Maßnahmen zum Schutz des Privat- und Familienlebens ergeben können. Solche Verpflichtungen können sich aus Art. 7 auch in Bezug auf den Schutz der Wohnung und der Kommunikation sowie aus den **Art. 3 und 4 [GRCh]** hinsichtlich des Schutzes der körperlichen und geistigen Unversehrtheit der Menschen sowie des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ergeben.

59 GA Sánchez-Bordona, Schlussanträge vom 15. Januar 2020 zu EuGH, verb. Rs. C-511/18 und C-512/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 100.

60 Art. 15 Abs. 1 Satz 1 E-Privacy-Richtlinie normiert eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten die Vertraulichkeit elektronischer Nachrichten sicherzustellen haben. Nach Art. 15 Abs. 1 E-Privacy-Richtlinie ist eine Vorratsdatenspeicherung ausnahmsweise zulässig, sofern eine solche Beschränkung für die nationale Sicherheit, die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit sowie die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder des unzulässigen Gebrauchs elektronischer Kommunikationssysteme in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, angemessen und verhältnismäßig ist.

61 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 122 f.

Angesichts dieser verschiedenen positiven Verpflichtungen müssen die verschiedenen be troffenen Interessen und Rechte miteinander in Einklang gebracht werden.“⁶²

3.3.2.3. Einordnung

Die vom EuGH in seinen Entscheidungen aus den Jahren 2014 und 2016 (Ziff. 3.3.2.1.) hergestellte Verbindung zwischen der „Verpflichtung jedes Staates zur Gewährleistung von Sicherheit für seine Bürger vor allem gegenüber den Gefahren, die von schwerer Kriminalität für diese drohen“⁶³ und dem Grundrecht auf Sicherheit wurde im Schriftum teils als Hinweis interpretiert, dass **Art. 6 GRCh** neben der Fortbewegungsfreiheit einen **zweiten Teilbereich**, das **Recht auf Sicherheit**, beinhaltet.⁶⁴ Die Urteile sind auf Kritik gestoßen.⁶⁵ Selbst diejenigen, die einem eigenständigen Recht auf Sicherheit neutral oder positiv gegenüberstehen, betonten aber, dass der EuGH dessen **Konturen völlig offengelassen** habe.⁶⁶ Der Gerichtshof habe das Recht auf Sicherheit lediglich als legitimes und schützenswertes Ziel benannt, ohne hierauf die konkrete Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu stützen.⁶⁷

In seinem Urteil aus dem Jahr 2020 zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. (Ziff. 3.3.2.2.) stellte der EuGH hingegen ausdrücklich fest, dass Art. 6 GRCh – wie Art. 5 EMRK – nur vor Freiheitsentziehungen durch staatliche Stellen schütze, weshalb aus der Bestimmung **keine positiven staatlichen Schutzpflichten zur Bekämpfung von Straftaten** folgen. Damit erteilte er einer Lesart von Art. 6 GRCh als „Auffangschutzanspruch vor Übergriffen Privater“ (siehe Ziff. 3.2.2. a. E.) eine Absage.

62 EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., Rn. 125-127.

63 *Baldus/Heger*, in: Heselhaus/Nowak, Handb. der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 18, Rn. 14.

64 *Jarass*, in: Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 6 GRCh, Rn. 6a. Vgl. auch: *Leuschner*, Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2016.

65 Zur Kritik: *Buchholtz*, Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, [JuWiss](#) vom 07. März 2016; *Leuschner*, Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2016 und *Krämer*, in: *Stern/Sachs*, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 53 GRCh, Rn. 10, der anführt, dass auch die „Rechte und Freiheiten anderer“ anhand der EMRK auszulegen seien. Daher könne bei der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 7, Art. 8 GRCh kein ein angeblich Art. 6 GRCh zu entnehmendes, von Art. 5 EMRK aber nicht abgedecktes „Recht auf Sicherheit“ herangezogen werden. Vgl. zudem die unter Ziff. 3.2.1.2. dargestellten Argumente.

66 *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 6 GRCh, Rn. 6a. Vgl. auch *Buchholtz*, Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, [JuWiss](#) vom 07. März 2016; *Leuschner*, Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2016, die darauf hinweisen, dass sich keinerlei Ausführungen dazu finden, inwieweit der einzelne Bürger einen Anspruch auf konkrete Maßnahmen habe und ob sich zumindest eine objektiv-grundrechtliche Pflicht zur Vornahme von Sicherheitsmaßnahmen ergeben könne.

67 Vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 GRCh, Rn. 8; *Leuschner*, Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2016; *Klement*, in: *Grabenwarter, EnzEuR* Bd. 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 100.

Wie der EGMR (Ziff. 3.2.1.1.) und Teile der Literatur (Ziff. 3.2.1.2.) geht der EuGH davon aus, dass konkrete Schutzpflichten aus anderen Grundrechten (Art. 3, 4, 7 GRCh) folgen könnten. (Nur) diese seien für die Rechtsgüterabwägung relevant.

Unter Berücksichtigung der Schlussanträge von GA Sánchez-Bordona zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. lassen sich die unter Ziff. 3.3.2.1. dargestellten Aussagen des EuGH so interpretieren, dass Art. 6 GRCh jedenfalls „kein subjektives Recht auf öffentliche Sicherheit“ o. Ä. verbürgt. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie nationaler Sicherheit ist lediglich Voraussetzung für die Wahrnehmung der Grundrechte und Grundfreiheiten (einschließlich Art. 6 GRCh). Dieser Zusammenhang mag den genannten Gemeinwohlzielen besonderes Gewicht geben. Art. 6 GRCh im Sinne eines „allgemeinen Rechts auf Sicherheit“ hatte aber in den hier analysierten Urteilen kein eigenständiges Gewicht bei der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung.

3.3.3. Keine Bezugnahme auf Art. 6 GRCh im Zusammenhang mit dem absolut geltenden Art. 4 GRCh

In seinem Urteil zur Rechtssache Aranyosi aus dem Jahr 2016 entschied der EuGH, dass der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nicht nur die im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl (RbEuHb)⁶⁸ normierten Gründe entgegenstehen können. Vielmehr könne auch der absolut geschützte Art. 4 GRCh (siehe Ziff. 2.) die Übergabe an den hierum ersuchenden Mitgliedstaat hindern.⁶⁹

Nach Art. 4 GRCh darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Diese Bestimmung entspricht Art. 3 EMRK. Sowohl der EGMR⁷⁰ als auch der EuGH⁷¹ leiten aus den Normen ein allgemeines Zurückweisungsverbot (Refoulement-Verbot) ab: Sofern ein Staat über hinreichende, von den Gerichtshöfen näher definierte Anhaltspunkte verfügt, dass eine Person in einem anderen Staat eine Art. 4 GRCh- bzw. Art. 3 EMRK-widrige Behandlung erfahren würde, muss eine Verbringung in diesen Staat unterbleiben. Zu Art. 4 GRCh führte der EuGH in der Rechtssache Aranyosi aus, dass die Bestimmung

68 Rahmenbeschluss 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vom 13. Juni 2002, [ABL L 190, 18. Juli 2002, S. 1 \(konsolidierte Fassung vom 28. März 2009\)](#).

69 Vgl. EuGH, Urteil vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u.a., Rn. 104.

70 Vgl. nur: EGMR, Urteil vom 17. Januar 2012, Beschw.-Nr. 8139/09, Othman (Abu Qatada)/Vereinigtes Königreich, Rn. 185; Urteil vom 28. Februar 2008, Beschw.-Nr. 37201/06, Saadi/Italien, Rn. 125 m. w. N.; Urteil vom 7. Juli 1989, Beschw.-Nr. 14038/88, Soering/VK, Rn. 91. Vgl. zudem Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 168 ff., auch dazu, dass der EGMR Refoulement-Verbot auch aus anderen Konventionsbestimmungen (bspw. Art. 2, 5, 6 EMRK) ableitet.

71 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, Rs. C-128/18, Dorobantu, Rn. 85; Urteil vom 25. Juli 2018, Rs. C-220/18 PPU, ML, Rn. 117.

– angesichts ihrer Eigenschaft als Grundwert der EU und der Mitgliedstaaten, ihrer Menschenwürdenähe und der Notstandsfestigkeit⁷² der Parallelbestimmung in Art. 3 EMRK – ihren **absoluten Charakter** auch **nicht** bei der **Verbrechens- oder Terrorismusbekämpfung verliere.**⁷³

GA Bot hatte in seinen **Schlussanträgen** zur Rechtssache Aranyosi demgegenüber unter anderem vertreten, dass eine **Abwägung** vorzunehmen sei zwischen der Achtung der Grundrechte der zu übergebenden Person (Art. 4 GRCh) und der „absoluten Notwendigkeit“ der Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Diese Verwirklichung vollziehe sich insbesondere durch den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, die ihrerseits durch das „absolute, unabdingbare Recht auf Sicherheit“ aus **Art. 6 GRCh** geschützt seien.⁷⁴

Der EuGH ist auf diese Erwägungen des Generalanwalts in seinem Urteil nicht eingegangen. Aus seiner übrigen Rechtsprechung ergibt sich, dass er Art. 6 GRCh – anders als es in den genannten Schlussanträgen anklingt – nicht als absolut geschütztes Recht einstuft, sondern Einschränkungen anhand von Art. 52 Abs. 1 GRCh und Art. 52 Abs. 3 GRCh i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EMRK prüft.⁷⁵ Insbesondere ist der Gerichtshof weder in der Rechtssache Aranyosi, noch – soweit ersichtlich – in anderen Entscheidungen⁷⁶ dem Gedanken gefolgt, dass der Schutz von Art. 4 GRCh unter bestimmten (sicherheitsbezogenen) Umständen doch relativierbar sein könnte.⁷⁷

3.4. Ergebnis zum Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh

Im Schrifttum besteht keine Einigkeit darüber, ob Art. 6 GRCh – wie Art. 5 EMRK – lediglich vor willkürlichen und unrechtmäßigen Freiheitsentziehungen schützen oder darüber hinaus ein allgemeines Recht auf staatlichen Schutz vor Kriminalität und sonstigen Gefährdungen gewährleisten soll (vgl. Ziff. 3.2.).

Eine verbindliche und abschließende Auslegung des Gewährleistungsgehalts von Art. 6 GRCh ist dem EuGH vorbehalten. Dieser hat das Recht auf Sicherheit aus Art. 6 GRCh im Zusammenhang mit der Bestimmung eines legitimen Ziels zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen erwähnt

72 Das heißt, dass die Konventionsstaaten auch im Notstandsfall nicht von den Garantien aus Art. 3 EMRK abweichen dürfen, vgl. Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 EMRK.

73 EuGH, Urteil vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u.a., Rn. 84 ff.

74 Vgl. GA Bot, Schlussanträge vom 3. März 2016 zu EuGH, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u.a., Rn. 5, 60, 135 f.

75 EuGH, Urteil vom 12. September 2019, Rs. C-492/18 PPU, TC, Rn. 56 f.; Urteil vom 15. März 2017, Rs. C-528/15, Al Chodor, Rn. 36 ff.; Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, N., Rn. 50 ff., 77 ff.

76 Vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 465 ff., 760 ff.

77 Vgl. die gegen solche Ansätze im Schrifttum gerichteter Argumentation von Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 GRCh, Rn. 22 ff.

(vgl. Ziff. 3.3.2.1.).⁷⁸ Bei der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde Art. 6 GRCh hingegen nicht als abwägungsrelevanter Gesichtspunkt herangezogen. Das Urteil zur Rechtssache La Quadrature du Net spricht dafür, dass der EuGH den Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh auf den Schutz vor willkürlicher und unrechtmäßiger staatlicher Freiheitsentziehung begrenzt sieht. Er leitet keine positiven staatlichen Pflichten zur Verbrechensbekämpfung aus Art. 6 GRCh ab (vgl. Ziff. 3.3.2.3.). Schließlich hat der EuGH bestätigt, dass der absolute Schutzgehalt von Art. 4 GRCh auch nicht durch schwerwiegende Bedrohungen, wie des Terrorismus, relativiert wird (Ziff. 3.3.3.).⁷⁹

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des EuGH – soweit ersichtlich – keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass Art. 6 GRCh ein allgemeines subjektives Recht auf öffentliche Sicherheit gewährleisten würde und insofern in eine Rechtsgüterabwägung einzustellen wäre. Erst recht gilt das mit Blick auf den Schutz absolut gewährleisteter Grundrechtsgehalte.

4. Asylrechtliche Gewährleistungen, insbesondere gemäß Art. 18 GRCh

Der Auftraggeber wirft die Frage nach dem Verhältnis von Art. 6 GRCh zum Recht auf Asyl aus Art. 18 GRCh auf. Art. 18 GRCh lautet:

„Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden ‚die Verträge‘) gewährleistet.“

Art. 18 GRCh verweist also zum einen auf „die Verträge“ der EU. Relevant ist insofern u. a. Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV. Danach muss das von der EU gesetzte Recht im Asylbereich „mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen“.

78 Art. 6 GRCh findet, auch im Bereich der Vorratsdatenspeicherung, keineswegs immer Erwähnung. Im Urteil zu den deutschen Regelungen über die Vorratsdatenspeicherung vom 20. September 2022 (verb. Rs. C-793/19 und C-794/19, Space Net) nannte der EuGH Art. 6 GRCh nicht, obwohl das vorlegende Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ausdrücklich auf etwaige mitgliedstaatliche Handlungspflichten aus „dem durch Art. 6 GRCh garantierten Recht auf Sicherheit“ mit Blick auf die Bekämpfung des Terrorismus und schwerer Kriminalität verwiesen hatte (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. September 2019, Az. 6 C 12.18, Rn. 31 ff. und Beschluss vom 25. September 2019, Az. 6 C 13.18, Rn. 31 ff.).

79 Dies dürfte ebenso für die absolut geschützten Wesensgehalte einschränkbarer Grundrechte gelten (vgl. Ziff. 2).

Art. 18 GRCh verweist zum anderen – wie auch Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV⁸⁰ – auf die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951⁸¹ und das Protokoll aus dem Jahr 1967⁸² (Genfer Flüchtlingskonvention und Protokoll im Weiteren kurz GFK). Hierzu führte etwa GA Wathelet in seinen Schlussanträgen vom 21. Juli 2018 der Rechtssache M. aus, dass die Verfasser der Verträge die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten hierdurch zur **uneingeschränkten Achtung der GFK verpflichten** wollten. Obwohl die EU im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten keine Vertragspartei der GFK sei, sei diese aufgrund des Unionsrechts für die EU bindend.⁸³

4.1. Überblick über Auslegungsansätze im Schrifttum

Im Schrifttum besteht keine Einigkeit über den Gewährleistungsgehalt von Art. 18 GRCh. Dies betrifft zum einen die Frage, ob die Norm subjektive, einklagbare Rechte gewährt oder nur objektive Pflichten für die EU und Mitgliedstaaten festlege. Dies betrifft zum anderen die Frage, ob der Gewährleistungsgehalt von Art. 18 GRCh über den flüchtlingsvölkerrechtlichen Mindestschutz hinausreicht.⁸⁴

Die insoweit vertretene **vermittelnde Position** im Schrifttum dürfte sich dahingehend zusammenfassen lassen, dass es sich bei Art. 18 GRCh um ein normatives Grundrecht besonderer Art handelt, bei dem die **GFK den Mindestgehalt** vorgebe und bei dem die nähere Ausgestaltung dem Unionsrecht obliege.⁸⁵ Damit enthält Art. 18 GRCh nach dieser Ansicht kein subjektives Recht auf Asylgewährung, denn auch die GFK sehe kein Recht auf Asyl, sondern lediglich „Rechte im

80 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (24).

81 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, [UNTS, vol. 189, S. 137](#).

82 Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, [UNTS, vol. 606, S. 267](#). Das Protokoll aus dem Jahr 1967 hebt die zeitlichen und räumlichen Einschränkungen der GFK – nur vor 1951 eingetretene Fluchtgründe und nur europäische Flüchtlinge – auf. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien beider Verträge, vgl. *Thiele*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 21, Rn. 5.

83 GA Wathelet, Schlussanträge vom 21. Juni 2018 zu EuGH, verb. Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 64.

84 Vgl. den Überblick bei *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 2 f.

85 *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 GRCh, Rn. 1.

Asyl“ vor.⁸⁶ Art. 18 GRCh gewähre aber sowohl eine **objektive Verpflichtung** als auch ein **subjektives Recht** auf eine mit der GFK in Einklang stehende Ausgestaltung des sekundärrechtlichen Asylrechts auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 2 AEUV.⁸⁷ Insofern bestehe eine Handlungsverpflichtung: Die EU und die Mitgliedstaaten müssten gewährleisten, dass die Betroffenen das Grundrecht aus Art. 18 GRCh am Maßstab des nach den Vorgaben der GFK ausgestalteten Asylrechts auch **tatsächlich ausüben** können, unabhängig davon, ob der Staat oder Private dieses Recht gefährdeten.⁸⁸

Darüber hinaus gehen Stimmen in der Literatur davon aus, dass Art. 18 GRCh unmittelbar auch ein subjektives Recht auf Einhaltung des **Zurückweisungsverbots** (Refoulement-Verbot) aus Art. 33 GFK enthalte.⁸⁹ Danach dürfen Flüchtlinge – von engen Ausnahmen abgesehen – nicht in den Staat zurückgebracht werden, in dem ihnen flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung droht. Anknüpfend an die entsprechende Auslegung von Art. 33 GFK (vgl. Ziff. 4.2.2.) umfasse Art. 18 GRCh auch die Garantie eines Verfahrens zur Feststellung des Flüchtlingsstatus und – für die Dauer dieses Verfahrens – ein Bleiberecht.⁹⁰

4.2. Analyse der EuGH-Rechtsprechung

Wie bezüglich der Auslegung von Art. 6 GRCh bereits festgestellt, kann allein der Gerichtshof der EU abschließend über die verbindliche Auslegung des Unionsrechts und damit auch von Art. 18 GRCh entscheiden.

86 Vgl. *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 3; *Kortländer*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 2; *Rosenau/Petrus*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV, Rn. 6; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 GRCh, Rn. 1, 3; *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 18 GRCh, Rn. 3, 5; *Lock*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin, Commentary, 2019, Art. 18 CFR, Rn. 1 („Article 18 does not have an autonomous content“); *Streinz*, in: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 18 GRCh, Rn. 6; *Weiß*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV, Rn. 4; *Wilderspin*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin, Commentary, 2019, Art. 78 TFEU, Rn. 26 („[Article 18] grants no rights above and beyond those granted by the Geneva Convention and the Union acquis“). Vgl. zur Gegenauffassung: Fachbereich Europa, Sachstand, Titel: Zur Frage eines über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehenden eigenständigen Gewährleistungsgehalts der Art. 78 AEUV und Art. 18 GRCh, [EU 6 - 3000 - 040/23](#), 15. September 2023, S. 6, Fn. 14.

87 *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 13; *Jochum*, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 18 GRCh, Rn. 5; *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 3; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 GRCh, Rn. 2; *Streinz*, in: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 18 GRCh, Rn. 6.

88 *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 14.

89 *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 3.

90 *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 9.

Der EuGH wurde bereits in vielen Verfahren mit der Auslegung von Art. 18 GRCh befasst.⁹¹ Im Folgenden werden Urteile dargestellt, die Aufschluss über Gewährleistungsgehalte von Art. 18 GRCh und ihre Einschränkbarkeit geben.

4.2.1. Genfer Flüchtlingskonvention als Mindestschutz

Nach der Rechtsprechung des EuGH ordnen Art. 18 GRCh und Art. 78 AEUV die Einhaltung des in der GFK vorgesehenen Mindestschutzes an.⁹² Ein Sekundärrechtsakt muss im Einklang mit der GFK ausgelegt werden und ein Verstoß gegen die Vorgaben der GFK kann zur Ungültigkeit der betreffenden Sekundärrechtsbestimmung führen.⁹³

Um festzustellen, ob das EU-Recht den Anforderungen der GFK genügt, legt der EuGH die einschlägigen GFK-Bestimmungen aus, soweit die EU die Zuständigkeit für die betreffende Materie übernommen hat.⁹⁴ Diese Auslegung richtet sich nach völkerrechtlichen und nicht nach unionsrechtlichen Grundsätzen.⁹⁵ Dabei ist davon auszugehen, dass der EuGH die Interpretation des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (High Commissioner for Refugee, kurz: UNHCR) berücksichtigt, dessen Aufgabe es ist, die Anwendung der GFK durch die Vertragsstaaten zu überwachen.⁹⁶

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend wesentliche Inhalte der GFK dargestellt, die für die Auslegung von Art. 18 GRCh und die Ausgestaltung des Asylrechts von Bedeutung sind (Ziff. 4.2.1.1.). Ziff. 4.2.1.2. benennt unionsrechtliche Besonderheiten hinsichtlich der Anwendung der GFK im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten untereinander (Ziff. 4.2.1.2.).

91 Vgl. Fachbereich Europa, Sachstand, Titel: Zur Frage eines über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehenden eigenständigen Gewährleistungsgehalts der Art. 78 AEUV und Art. 18 GRCh, [EU 6 - 3000 - 040/23](#), 15. September 2023, S. 5.

92 EuGH, Urteil vom 14. Mai 2019, verb. Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 111; ähnlich EuGH, Urteil vom 6. Juli 2023, Rs. C-8/22, XXX (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 70.

93 Vgl. GA Watheler, Schlussanträge vom 21. Juni 2018 zu EuGH, verb. Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 67 f., sowie EuGH, Urteil vom 14. Mai 2019, verb. Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 77; Urteil vom 17. Juni 2010, Rs. C-31/09, Bolbol, Rn. 38.

94 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, Rs. C-481/13, Qurbani, Rn. 20 ff.

95 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 79. EL Mai 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 7.

96 Vgl. GA Watheler, Schlussanträge vom 21. Juni 2018 zu EuGH, verb. Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft), Rn. 72. „Die Erklärungen des UNHCR werden hierbei eine spezielle Aufmerksamkeit erhalten. Obwohl sie für die Vertragsstaaten keine Bindungswirkung haben, stellen sie Auslegungskriterien mit besonderer ‚Überzeugungskraft‘ dar.“ Vgl. zum Rekurs auf Empfehlungen des UNHCR bei der Auslegung des Unionsrechts auch: EuGH, Urteil vom 13. September 2018, Rs. C-369/17, Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Rn. 57; GA Mengozzi, Schlussanträge vom 1. Juni 2010 zu EuGH, verb. Rs. C-57/09 und C-101/09, B und D, Rn. 41 ff.

4.2.1.1. Überblick über Gewährleistungen der Genfer Flüchtlingskonvention

Art. 1 Abschnitt A Abs. 2 GFK definiert, wer Flüchtling ist.⁹⁷ Art. 1 Abschnitt C bis F GFK normiert Fälle, in denen die Bestimmungen der GFK nicht anwendbar sind, obwohl die jeweilige Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Dies betrifft Situationen, in denen die Vermutung eines anderweitigen effektiven Schutzes besteht oder in denen die jeweilige Person ihren Schutzanspruch angesichts der Begehung schwerwiegender Verbrechen verwirkt hat.⁹⁸ Personen, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, sind automatisch Flüchtlinge i.S.d. der GFK, ohne, dass es einer formellen Zuerkennung bedürfte.⁹⁹

Die GFK normiert diverse Rechte, die an verschiedene „levels of attachment“, also Bindungs niveaus zwischen Flüchtling und Staat knüpfen. Unterschieden werden kann insofern nach dem bloßen Ausgesetzt sein der Hoheitsgewalt eines Staates, der bloßen Anwesenheit, dem rechtmäßigen Aufenthalt und dem dauerhaften Aufenthalt.¹⁰⁰ U. a. werden aus der GFK Mindestanforderungen im Hinblick auf die Aufenthalts- und Einreisegewährung abgeleitet.¹⁰¹ Relevant ist insbesondere das in Art. 33 GFK verankerte **flüchtlingsrechtliche Refoulement-Verbot**.¹⁰² Dieses gilt unabhängig von der formellen Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft.¹⁰³ Nach Art. 33 Abs. 1 GFK dürfen Staaten

97 Flüchtling ist eine Personen, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.

98 Vgl. zum Ganzen: *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK Handkommentar, 1. Aufl. 2022, Art. 1 GFK, Rn. 122 ff.

99 Die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft hat also lediglich deklaratorischen Charakter, vgl. *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK Handkommentar, 1. Aufl. 2022, Art. 33 GFK, Rn. 1.

100 Vgl.: *Hruschka*, in: Hruschka, GFK Handkommentar, 1. Aufl. 2022, Art. 6 GFK, Rn. 6 sowie Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Rechtsfragen zur Genfer Flüchtlingskonvention vor dem Hintergrund des Entwurfs einer gemeinsamen europäischen Asylverfahrensverordnung, [WD 2 - 3000 - 047/23](#), 28. Juli 2023, S. 7 f.

101 Vgl. *Jochum*, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 18 GRCh, Rn. 19, mit einer Aufzählung weiterer Rechte.

102 Vgl. zudem das an den rechtmäßigen Aufenthalt anknüpfende Ausweisungsverbot nach Art. 32 GFK.

103 UNHCR, [note on international protection](#), 13. September 2001, A/AC.96/951, Rn. 16. Vgl. zudem Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Rechtsfragen zur Genfer Flüchtlingskonvention vor dem Hintergrund des Entwurfs einer gemeinsamen europäischen Asylverfahrensverordnung, [WD 2 - 3000 - 047/23](#), 28. Juli 2023, S. 8 und *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK Handkommentar, 1. Aufl. 2022, Art. 33 GFK, Rn. 2 m. w. N., dazu, dass zu Art. 33 GFK gemäß Art. 42 Abs. 1 GFK keine Vorbehalte angebracht werden dürfen und dazu, dass sich das Refoulement-Verbot zu einer Norm des Völkerrechts entwickelt hat. Insoweit sind Staaten hieran unabhängig von einer Ratifikation der GFK (und unionsrechtlicher Verpflichtungen) gebunden.

„einen Flüchtling [nicht] auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Das Refoulement-Verbot aus Art. 33 Abs. 1 GFK **gilt nicht absolut**. Vielmehr ergibt sich aus Art. 33 Abs. 2 GFK, dass einem Flüchtling im Rahmen einer **Einzelfallprüfung** aufgrund einer konkret-individuellen Abwägungsentscheidung der Schutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK versagt werden kann, wenn er aus schwer wiegenden Gründen eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmelandes ist oder wegen einer schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.¹⁰⁴ Der **UNHCR** betont aber, dass **allgemeine**, die Staaten treffende **Belastungssituationen nicht geeignet** seien, eine **Missachtung des Refoulement-Verbots aus Art. 33 Abs. 1 GFK zu rechtfertigen**.¹⁰⁵ Im Zusammenhang mit Verletzungen des Refoulement-Verbots bei einem „Massenzustrom“ von Flüchtlingen führte der UNHCR aus:

„Die betroffenen Regierungen verwiesen auf den Mangel an Ressourcen für die Aufnahme einer weiteren Flüchtlingswelle, auf die Bedrohung der nationalen Sicherheit und auf die Befürchtung einer innenpolitischen Destabilisierung, der Infiltration durch bewaffnete Gruppen oder Drogenhändler und/oder der Ankunft einer noch größeren Zahl von Flüchtlingen. Dies können sehr reale Befürchtungen sein, aber sie erfordern internationale Solidarität und kein Refoulement, das niemals rechtlich gerechtfertigt werden kann.“¹⁰⁶

4.2.1.2. EU-rechtliche Besonderheiten bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention

Unter Berücksichtigung der Autonomie des Unionsrechts (siehe schon Ziff. 3.1.) und des in Art. 18 GRCh enthaltenen Verweises auf die Gewährleistung des Asylrechts „nach Maßgabe“ der EU-Verträge ergeben sich unionsrechtsspezifische Anwendungen der GFK.

So folgt aus dem Protokoll über die Asylgewährung für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten,¹⁰⁷ dass die Mitgliedstaaten füreinander im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten grundsätzlich als sichere Herkunftsländer gelten. Diese Protokollbestimmung hat gemäß Art. 51 EUV Primärrechtsrang und bewirkt, dass Asylbegehren von Unionsbürgern in der Regel unbegründet sind,¹⁰⁸

104 Vgl. zur Auslegung dieser Ausschlussklausel etwa: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen, [WD 2 - 3000 - 002/16](#), 18. Januar 2016, S. 7 ff.

105 Vgl. Fachbereich EU 6, Obergrenzen für Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 153/15](#), 16. Dezember 2016, S. 14 ff.

106 UNHCR, [Note on international protection](#), 13. September 2001, A/AC.96/951, Rn. 18. Vgl. auch: *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 1. Aufl. 2011, Art. 33 GFK, Rn. 132-136.

107 Protokoll (Nr. 24) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, [ABl. C 115, 9. Mai 2008, S. 305](#).

108 Vgl. *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 5.

weshalb sie sich in der Regel beispielsweise auch nicht auf das Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK berufen können.¹⁰⁹

Mit Blick auf schutzsuchende Drittstaatsangehörige gilt im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander die Vermutung, dass alle Mitgliedstaaten Asylbewerber im Einklang mit der EU-Grundrechtecharta, GFK und EMRK behandeln. Vor diesem Hintergrund ist es ausreichend, wenn einem Asylbewerber in nur einem Mitgliedstaat die Möglichkeit gegeben wird, seinen Antrag zu stellen und prüfen zu lassen.¹¹⁰ Unter engen Voraussetzungen müssen Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat aber unterbleiben, wenn dort eine gegen Art. 4 GRCh verstößende Behandlung droht.¹¹¹ Demgegenüber hat der EuGH entschieden, dass Mängel beim Verfahren zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zwar gegen Art. 18 GRCh verstoßen (Ziff. 4.2.2.),¹¹² aber gleichwohl die Verbringung in diesen Mitgliedstaat nicht hindern.¹¹³

4.2.2. Recht, um Asyl nachzusuchen

Der EuGH nennt als Gewährleistungsgehalt von Art. 18 GRCh das **Recht des Einzelnen** (Nicht-EU-Bürgers), **in einem Mitgliedstaat um Asyl nachzusuchen**. Die Mitgliedstaaten dürfen die tatsächliche Inanspruchnahme dieses Rechts nicht vereiteln.¹¹⁴ Der individuelle Anspruch, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, sei eine Voraussetzung für die Wirksamkeit des Rechts, in einem Mitgliedstaat um Asyl nachzusuchen, wie es in Art. 18 GRCh garantiert sei.¹¹⁵ Der EuGH bezeichnete die Einhaltung des sekundärrechtlich verankerten Rechts auf Zugang zum Verfahren als notwendig, um im Einklang mit dem in Art. 18 GRCh anerkannten Recht auf Asyl die Wirksamkeit der gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz insgesamt zu gewährleisten.¹¹⁶

109 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [Abl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (24), dazu, dass Art. 18 GRCh das das den Verträgen beigefügte Protokoll über die Gewährung von Asyl berücksichtige.

110 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S. und M.E., Rn. 78 ff.

111 Vgl. nur: EuGH, Beschluss vom 13. November 2019, verb. Rs. C-540/17 und C-541/17, Hamed und Omar, Rn. 37, 43 und grundlegend: EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S. und M.E., Rn. 105 ff. Vgl. zudem die Rechtsprechungsübersicht bei: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 465 ff.; 605 ff.

112 EuGH, Urteil vom 19. März 2019, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Ibrahim, Rn. 99.

113 EuGH, Urteil vom 19. März 2019, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Ibrahim, Rn. 100.

114 EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023, Rs. C-823/21, Europäische Kommission/Ungarn, Rn. 52; vgl. auch: EuGH, Urteil vom 13. Juni 2024, Rs. C-123/22, Kommission/Ungarn, Rn. 108.

115 EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023, Rs. C-823/21, Kommission/Ungarn, Rn. 43 f.

116 EuGH, Urteil vom 13. Juni 2024, Rs. C-123/22, Kommission/Ungarn, Rn. 108.

Von einem Verstoß gegen Art. 18 GRCh ist nach der Rechtsprechung des EuGH auszugehen, wenn ein Mitgliedstaat Personen, die internationalen Schutz beantragen und die im Unionsrecht näher definierten Anforderungen an die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfüllen, **systematisch und ohne echte Prüfung die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigert**.¹¹⁷

Der EuGH begründet die Gewährleistungsgehalte von Art. 18 GRCh nicht ausdrücklich mit einem entsprechenden Schutzniveau der GFK. Es sei aber darauf hingewiesen, dass Art. 33 GFK inzwischen wohl überwiegend so interpretiert wird, dass das Refoulement-Verbot auch an der Grenze¹¹⁸ gilt und ein Recht auf Zugang zu einem Prüfverfahren sowie ein vorläufiges Bleiberecht für die Dauer eines solchen Verfahrens enthält.¹¹⁹

4.2.3. Flüchtlingsrechtlicher und allgemeiner Refoulement-Schutz

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der **Grundsatz der Nichtzurückweisung in Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 GRCh** als Grundrecht gewährleistet.¹²⁰ Art. 19 Abs. 2 GRCh bestimmt:

„Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.“

Nach der EuGH-Rechtsprechung verletzen nationale Maßnahmen, die zu einer Verbringung von Schutzsuchenden in ihr Herkunftsland führen, ohne dass ihre Anträge zuvor gerichtlich geprüft wurden, Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 GRCh.¹²¹

Aus der Pflicht der Mitgliedstaaten, die tatsächliche Inanspruchnahme von Art. 18 GRCh zu gewährleisten,¹²² folgt das Verbot, Personen, die die Voraussetzungen für die Zuerkennung der

117 EuGH, Urteil vom 19. März 2019, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Ibrahim, Rn. 99.

118 Vgl. UNHCR, [Note on international protection](#), 13. September 2001, A/AC.96/951, Rn. 16 sowie UNHCR, Emergency Handbook, [Access to territory and non-refoulement](#), 11. Dezember 2023; *Frei/Hinterberger/Hruschka*, in: Hruschka, GFK Handkommentar, 1. Aufl. 2022, Art. 33 GFK, Rn. 37 m. w. N.; *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and ist 1967 Protocol, 1. Aufl. 2011, Art. 33 GFK, Rn. 75, 86 ff. m. w. N. sowie *Thiele*, in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 21, Rn. 6 m. w. N. bezüglich des Zurückweisungsverbots an der Grenze.

119 *Jochum*, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 18 GRCh, Rn. 21 f. m. w. N.; *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and ist 1967 Protocol, 1. Aufl. 2011, Art. 33 GFK, Rn. 127 ff. A.A. *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 24 ff.

120 EuGH, Urteil vom 24. Juni 2015, Rs. C-373/13, H.T., Rn. 65. Vgl. zur oftmals parallelen Anwendung beider Normen auch: *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 18 GRCh, Rn. 16.

121 Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, FMS u.a., Rn. 104 f.

122 EuGH, Urteil vom 18. Juni 2024, Rs. C-362/22, A, Rn. 56.

Flüchtlingseigenschaft i. S. v. Art. 1 Abschnitt A GFK erfüllen, in das Herkunftsland zurückzuschicken, in dem ihnen **Verfolgung** droht.¹²³ Ebenso sind gemäß Art. 19 Abs. 2 GRCh Aufenthaltsbeendigungen in einen Staat, in dem für den Betroffenen das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen **unmenschlichen oder erniedrigenden** Strafe oder **Behandlung** besteht, **uneingeschränkt verboten**. Der jeweilige Mitgliedstaat müsse sich nach Art. 4 GRCh bei der Prüfung auf objektive, zuverlässige, genaue und gebührend aktualisierte Angaben stützen.¹²⁴

Was den Refoulement-Schutz anbelangt, sind Art. 19 Abs. 2 GRCh und Art. 4 GRCh inhaltsgleich.¹²⁵ Art. 4 GRCh entspricht – wie schon unter Ziff. 3.3.3. dargestellt – Art. 3 EMRK. Die allgemeinen Refoulement-Verbote aus Art. 4, 19 Abs. 2 GRCh und Art. 3 EMRK reichen weiter als das flüchtlingsrechtliche Refoulement aus Art. 33 GFK.¹²⁶ Denn anders als Art. 33 Abs. 2 GFK enthalten sie keine an das persönliche Verhalten des Betroffenen anknüpfende Ausschlussstatbestände. Sie gelten **uneingeschränkt**.¹²⁷ Ebenso wie der EGMR, der in seiner Rechtsprechung die **absolute Geltung des Art. 3 EMRK** betont,¹²⁸ geht auch der EuGH vom absoluten Charakter des Art. 4 GRCh aus (Ziff. 3.3.3.).¹²⁹

4.3. Ergebnis zu den asylrechtlichen Gewährleistungen

Aus der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 18 GRCh dürfte sich Folgendes ableiten lassen:

Art. 18 GRCh normiert nicht nur objektive Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten, sondern subjektive Rechte. Gewährleistungen der GFK bilden dabei den Mindestschutz (4.2.1.). Nach Art. 18 GRCh muss dem Betroffenen das Recht eingeräumt werden, **in einem Mitgliedstaat um Asyl nachzusuchen** (Ziff. 4.2.2.). Die Mitgliedstaaten dürften die tatsächliche Inanspruchnahme des Schutzgehalts von Art. 18 GRCh nicht vereiteln, indem sie etwa systematisch und ohne echte Prüfung die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigern und Personen in den

123 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juni 2024, Rs. C-362/22, A, Rn. 56 ff.

124 EuGH, Urteil vom 18. Juni 2024, Rs. C-362/22, A, Rn. 61 ff.

125 Vgl. zum Verhältnis von Art. 19 Abs. 2 und Art. 4 GRCh: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der EU, 1. Aufl. 2023, S. 250, Fn. 1345 und S. 685 f.

126 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. Juli 2023, Rs. C-663/21, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [Flüchtling, der eine schwere Straftat begangen hat], Rn. 36 m. w. N. und EGMR, Urteil vom 15. November 1996, Beschw.-Nr. 22414/93, Chahal/Vereinigtes Königreich, Rn. 80; Thiele, in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 21, Rn. 7.

127 EuGH, Urteil vom 18. Juni 2024, Rs. C-362/22, A, Rn. 61.

128 EGMR, Urteil vom 28. Februar 2008, Beschw.-Nr. 37201/06, Saadi/Italien, Rn. 127 m. w. N.; Urteil vom 21. Januar 2011, Beschw.-Nr. 30696/09, M.S.S./Belgien und Griechenland, Rn. 223; Urteil vom 15. November 1996, Beschw.-Nr. 22414/93, Chahal/Vereinigtes Königreich, Rn. 75 ff., bezüglich uneingeschränkten Geltung von Art. 3 EMRK ungeachtet etwaiger terroristischer Taten des Betroffenen bzw. eines massiven Zustroms von Schutzsuchenden und einer zusätzlichen Wirtschaftskrise.

129 Vgl. nur: EuGH, Beschluss vom 13. November 2019, verb. Rs. C-540/17 und C-541/17, Hamed und Omar, Rn. 37 und EuGH, Urteil vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u.a., Rn. 84 ff. (zum Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl).

Verfolgerstaat verbringen. Nach Art. 19 Abs. 2 GRCh und Art. 4 GRCh sind zudem Aufenthaltsbeständigungen in Drittstaaten bzw. andere Mitgliedstaaten verboten, sofern dem Betroffenen eine gegen diese Bestimmungen verstößende Behandlung droht (vgl. Ziff. 4.2.1.2., 4.2.2., 4.2.3.).

5. Ergebnis zum Verhältnis von Art. 18 GRCh und Art. 6 GRCh zueinander

Was zunächst den Schutzgehalt von Art. 18 GRCh anbelangt, sichert diese Norm Gewährleistungen der GFK als Mindestschutz ab. **Soweit die GFK einen Mindestschutzstandard vorgibt**, darf dieser **nicht** durch Abwägung mit anderen Rechten oder Rechtsgütern **abgesenkt werden**.¹³⁰ Eine Schutzrelativierung durch Rechtsgüterabwägung scheidet auch hinsichtlich des absolut geschützten Refoulement-Verbots aus Art. 19 Abs. 2 und Art. 4 GRCh aus (vgl. Ziff. 3.3.3., 4.2.3.).

Sollte Art. 18 GRCh über die abwägungsfesten Inhalte hinaus Rechte verbürgen, kommt eine Rechtfertigung nach Art. 52 Abs. 1 GRCh in Betracht. Die aus dieser Rechtfertigungsnorm folgenden Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage und verhältnismäßige Ausgestaltung dürften auch beachtlich sein, wenn der Unionsgesetzgeber die eher unbestimmten Vorgaben der GFK konkreter ausgestaltet.¹³¹ Darüber hinaus ist zu bedenken, dass der Unionsgesetzgeber bei der Ausgestaltung von asylrechtlichen Sekundärrechtsakten auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 2 AEUV ggf. noch andere Grundrechte als Art. 18 GRCh tangiert.¹³² Sofern diese einschränkbar sind, müssen dann die Anforderungen aus Art. 52 Abs. 1 GRCh – einschließlich der Achtung des Wesensgehalts – beachtet werden.¹³³

Soweit hinsichtlich Art. 18 GRCh einschränkbare Gewährleistungsinhalte in Rede stehen, ist im Rahmen der Rechtfertigung eine Abwägung mit gegenläufigen Gemeinwohlzielen und Rechten bzw. Freiheiten zulässig. Grundsätzlich könnte dabei auch Art. 6 GRCh abwägungsrelevant sein. Dies aber nur mit Blick auf die durch diese Norm verbürgten Gewährleistungen (Ziff. 3.3.).

Nach der bisherigen, hier analysierten Rechtsprechung des EuGH dürfte Art. 6 GRCh im Sinne eines allgemeinen Rechts auf Sicherheit als Abwägungsgesichtspunkt hingegen nicht in Betracht kommen. Dies folgt aus den bisherigen Entscheidungen des EuGH, wonach dass das Recht auf Sicherheit (nur) Schutz vor willkürlichen staatlichen Freiheitsentziehungen gewähre, aber keinen Anspruch auf staatliche Schutzmaßnahmen vor Kriminalität (Ziff. 3.3.2.2.). Der Gerichtshof

130 Vgl. *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 18 GRCh, Rn. 16.

131 Vgl. zum Ganzen: *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 18 GRCh, Rn. 16 ff.; *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 27, der die Anforderungen der GFK als „sachgebietsbezogene Ausformungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“ bezeichnet; *Klatt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 18 GRCh, Rn. 11, ohne nähere Begründung auf Art. 52 Abs. 1 GRCh neben den Einschränkungsgründen der GFK verweisen; *Jochum*, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 18 GRCh, Rn. 23; *Kortländer*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 18 GRCh, Rn. 7; *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 18 GRCh, Rn. 15. *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 18 GRCh, Rn. 11.

132 Vgl. etwa: *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 18 GRCh, Rn. 16.

133 Vgl. etwa dazu, dass zur Achtung des Wesensgehalts bei der Einschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden voraussetzt, dass eine Inhaftierung an das individuelle Verhalten der jeweiligen Person anknüpft: EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU, J.N., Rn. 52.

nannte das Recht auf Sicherheit zwar im Zusammenhang mit der Gewichtung eines legitimen Ziels für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.¹³⁴ Allerdings bildete das Recht auf Sicherheit in der weiteren Prüfung der jeweils zugrundeliegenden Rechtsfragen keinen abwägungsrelevanten Gesichtspunkt. Entscheidend waren vielmehr die Gemeinwohlziele der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Schutz der nationalen Sicherheit (vgl. 3.3.2.1., 3.4.).

Fachbereich Europa

134 Keine Erwähnung fand es jedoch im Zusammenhang mit dem absolut geschützten Art. 4 GRCh (vgl. Ziff. 3.3.3.).