



Ausarbeitung

**Zum Recht auf Religionsfreiheit gemäß Art. 10 EU-Grundrechtecharta
und zum Recht auf Sicherheit gemäß Art. 6 EU-Grundrechtecharta**

Zum Recht auf Religionsfreiheit gemäß Art. 10 EU-Grundrechtecharta und zum Recht auf Sicherheit gemäß Art. 6 EU-Grundrechtecharta

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 041/24
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.	Fragestellung	4
2.	Keine Verpflichtung von Drittstaaten durch die EU-Grundrechtecharta	4
3.	Recht auf Religionsfreiheit gemäß Art. 10 Abs. 1 GRCh	5
3.1.	Schutzbereich	5
3.2.	Rechtfertigungsmöglichkeiten	6
3.3.	Ergebnis zu Art. 10 Abs. 1 GRCh	7
4.	Recht auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRCh	8
4.1.	Im Schrifttum vertretene Positionen zur Auslegung von Art. 6 GRCh	8
4.1.1.	(Strikte) Kohärenz zwischen Art. 6 GRCh und 5 EMRK	8
4.1.1.1.	Art. 5 EMRK und seine Auslegung durch den EGMR	9
4.1.1.2.	Schlussfolgerungen der Literatur	10
4.1.2.	Weiterreichender Gehalt von Art. 6 GRCh	12
4.2.	Rechtsprechung des EuGH zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 GRCh	14
4.3.	Ergebnis zu Art. 6 GRCh	16
5.	Ergebnis zum Verhältnis von Art. 10 GRCh zu Art. 6 GRCh	17

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Prüfung beauftragt, ob eine Rechtsgüterabwägung zwischen dem Recht auf Religionsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta, GRCh) und dem in Art. 6 GRCh verankerten Recht auf Sicherheit in Betracht komme. Der Auftraggeber verweist in diesem Zusammenhang auf das mit Sicherheitsbedenken begründete Verbot der russisch-orthodoxen Kirche in der Ukraine durch das ukrainische Parlament.¹

Im Folgenden wird zunächst der begrenzte Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta dargestellt (keine Verpflichtung von Drittstaaten, Ziff. 2.). Ziff. 3 geht dann auf den durch Art. 10 Abs. 1 GRCh gewährleisteten Schutz und seine Einschränkungsmöglichkeiten durch gegenläufige Rechtsgüter bzw. Rechte ein. Ziff. 4 beleuchtet, inwiefern Art. 6 GRCh bei einer Einschränkung von Art. 10 Abs. 1 GRCh abwägungserheblich sein könnte. Insbesondere wird insofern analysiert, was das „Recht auf Sicherheit“ aus Art. 6 GRCh schützt.

2. Keine Verpflichtung von Drittstaaten durch die EU-Grundrechtecharta

Die Rechtmäßigkeit einer staatlichen Maßnahme ist nur dann anhand der EU-Grundrechtecharta zu beurteilen, wenn ihr **Anwendungsbereich eröffnet** ist.

Nach Art. 51 Abs. 1 GRCh gilt die EU-Grundrechtecharta

„für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“.

Adressaten der EU-Grundrechtecharta und somit verpflichtet, die in ihr verankerten Grundrechte zu wahren, sind daher nur die EU und die Mitgliedstaaten der EU bei der Durchführung² des EU-Rechts.³

Keine Grundrechtsverpflichteten sind demgegenüber **Drittstaaten und deren Organe**.⁴ Das Verhalten von drittstaatlichen Organen – wie das der Ukraine, die aktuell kein Mitgliedstaat der EU ist – eröffnet also nicht den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta. Von solchen Maßnahmen betroffene Personen können sich nicht auf eine Verletzung der in der EU-Grundrechtecharta verankerte Rechte berufen.

1 Vgl. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ukrainisches-parlament-moskauer-kirche-100.html>.

2 Vgl. zum Begriff der Durchführung etwa: EuGH, Urteil vom 19. November 2019, verb. Rs. C-609/17 und C-610/17, TSN, Rn. 45 ff.; Urteil vom 10. Juli 2014, Rs. C-198/13, Hernández, Rn. 37.

3 Vgl. zu den Verpflichtungsadressaten, einschließlich zur etwaigen Geltung zwischen Privaten etwa: *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 1 ff.

4 Vgl. EuG, Urteil vom 16. Oktober 2014, verb. Rs. T-208/11 und T-508/11, LTTE, Rn. 138: „kein Drittstaat ist an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gebunden“; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 51, Rn. 46 m.w.N.

Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei den nachfolgenden Ausführungen lediglich um eine **abstrakte Darstellung** der Grundrechtsgehalte und des Verhältnisses der Grundrechte zueinander.

3. Recht auf Religionsfreiheit gemäß Art. 10 Abs. 1 GRCh

Nach Art. 10 Abs. 1 GRCh hat jede Person

„das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, die Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten zu bekennen.“

3.1. Schutzbereich

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entspricht die in Art. 10 Abs. 1 GRCh verankerte Gewissens- und Religionsfreiheit dem im Wesentlichen textgleich in Art. 9 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁵ garantierten Recht auf Glaubensfreiheit.⁶ Dies ergibt aus Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh. Danach haben Rechte der EU-Grundrechtecharta, soweit sie Rechten aus der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie eben diese EMRK-Rechte.⁷ Bestätigt wird die Kohärenz von Art. 10 Abs. 1 GRCh und Art. 9 EMRK auch durch die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (im Folgenden: Charta-Erläuterungen).⁸ Die Charta-Erläuterungen sind nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 GRCh bei der Auslegung der GRCh zu berücksichtigen.⁹

Nach der Rechtsprechung des EuGH legt die EU-Grundrechtecharta dem in Art. 10 GRCh verankerten Begriff der „Religion“ eine weite Bedeutung bei, die sowohl das forum internum, d. h. den Umstand, Überzeugungen zu haben, als auch das forum externum, d. h. die Bekundung des religiösen Glaubens in der Öffentlichkeit, umfassen kann.¹⁰ Dies betrifft u. a. die effektive Wahrung der Religionsfreiheit und das Rechts, seine Religion oder Weltanschauung durch Bräuche und

5 Art. 9 Abs. 1 EMRK lautet: „Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen“.

6 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, verb. Rs. C-804/18 und C-341/19, WABE, Rn. 48, m. w. N. aus der Rechtsprechung; Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-188/15, Bougnaoui, Rn. 29; Urteil vom 17. April 2018, Rs. C-414/16, Egenberger, Rn. 50.

7 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, verb. Rs. C-804/18 und C-341/19, WABE, Rn. 48.

8 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (21, 33); EuGH, Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-157/15, G4S Secure Solutions, Rn. 27.

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 EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, verb. Rs. C-804/18 und C-341/19, WABE, Rn. 45; Urteil vom 10. Juli 2018, Rs. C-25/17, Jehovah todistajat, Rn. 46, jeweils m. w. N. aus der Rechtsprechung.

Riten zu bekennen.¹¹ In den personellen Schutzbereich der Religionsfreiheit fallen ausweislich des rechtswissenschaftlichen Schrifttums alle natürlichen Personen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, sowie Zusammenschlüsse dieser Personen, also auch Kirchen und Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften.¹²

3.2. Rechtfertigungsmöglichkeiten

Sofern Maßnahmen von Grundrechtsverpflichteten (siehe Ziff. 2.) in den sachlichen Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 GRCh zulasten von Grundrechtsberechtigten eingreifen, stellt sich die Frage, ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt werden kann.

Einschränkungen von Art. 10 GRCh sind grundsätzlich¹³ nach Art. 52 Abs. 1 GRCh möglich.¹⁴ Nach dieser allgemeinen Rechtfertigungsnorm¹⁵ muss jede Einschränkung der in der EU-Grundrechtecharta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt des jeweiligen Rechts achten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Der **Wesensgehalt** lässt sich als „schlicht unantastbarer Kernbereich“¹⁶ des jeweiligen Grundrechts beschreiben, der sich weitgehend mit dem jeweiligen Menschenwürdekern des Grundrechts decken dürfte.¹⁷ Nach dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** 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 EuGH hat hierzu ausgeführt:

-
- 11 EuGH, Urteil vom 29. Mai 2018, Rs. C-426/16, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen u. a., Rn. 56 f.; Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a., Rn. 44.
- 12 Vgl. *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 10 GRCh, Rn. 8; *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 10 GRCh, Rn. 9, jeweils m.w.N.
- 13 Vgl. aber den Hinweis in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (33), die gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i.V.m. Art. 52 Abs. 7 GRCh bei der Auslegung zu berücksichtigen sind: „Die Charta berührt nicht die den Mitgliedstaaten offen stehende Möglichkeit, von Artikel 15 EMRK Gebrauch zu machen, der im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht, eine Abweichung von den in der EMRK vorgesehenen Rechten erlaubt, wenn sie nach ihren in Artikel 4 Absatz 1 [EUV] und in den Artikeln 72 und 347 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anerkannten Verantwortlichkeiten Maßnahmen im Bereich der nationalen Verteidigung im Kriegsfall oder im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung treffen“.
- 14 EuGH, Urteil vom 5. September 2012, Rs. C-71/11, Y, Rn. 60; Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-188/15, Bougnaoui, Rn. 29.
- 15 Vgl. *Krämer*, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 52 GRCh, Rn. 30.
- 16 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 52 GRCh, Rn. 64.
- 17 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABL. 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“.

„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.“¹⁸

Wegen der in Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh angeordneten Kohärenz mit den Rechten der EMRK ist zusätzlich die Schrankenregelung aus **Art. 9 Abs. 2 EMRK** von Bedeutung.¹⁹ Nach Art. 9 Abs. 2 EMRK darf die Freiheit, seine Religion zu bekennen,

„nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“²⁰

3.3. Ergebnis zu Art. 10 Abs. 1 GRCh

Der Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 GRCh (siehe Ziff. 3.1.) darf eingeschränkt werden, soweit dies entweder für den Schutz von Gemeinwohlzielen oder für den Schutz von Rechten und Freiheiten anderer i.S.v. Art. 52 Abs. 1 GRCh i.V.m. Art. 52 Abs. 3 GRCh, Art. 9 Abs. 2 EMRK erforderlich ist. Als „**Rechte und Freiheiten anderer**“ kommen insbesondere **kollidierende Grundrechte** der EU-Grundrechtecharta in Betracht.²¹ Soweit also durch eine Maßnahme der EU oder

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

19 Vgl. Generalanwalt Bot, Schlussanträge vom 19. April 2012 zu EuGH, verb. Rs. C-71/11 und C-99/11, Rn. 68; Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (21); Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 10 GRCh, Rn. 19; Muckel, in: Stern/Sachs, GRCh, 1. Aufl. 2016, Art. 10 GRCh, Rn. 54, der erläutert, dass über Art. 52 Abs. 1 GRCh ggf. ein über Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 2 EMRK hinausgehender Schutz möglich sei.

20 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a., Rn. 57 f. mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 18. Februar 1999, Beschw.-Nr. 24645/94, Buscarini u. a. /San Marino, Rn. 34; Urteil vom 17. Februar 2011, Beschw.-Nr. 12884/03, Wasmuth/Deutschland, Rn. 50. Vgl. auch Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 10 GRCh, Rn. 35, dazu, dass diese Gründe nicht abschließend seien; Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 10 GRCh, Rn. 20, führt an, dass diese Gründe sehr weit verstanden würden und daher nicht viel enger seien als die legitimen Gemeinwohlziele nach Art. 52 Abs. 1 GRCh.

21 Vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 67.

der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts mehrere (kollidierende) Grundrechte betroffen sind, ist nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Beurteilung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darauf zu achten, dass „die mit dem Schutz der verschiedenen Rechte [...] verbundenen Erfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden und dass zwischen ihnen ein **angemessenes Gleichgewicht** besteht.“²²

Für die Frage, ob und inwiefern das Recht auf Sicherheit aus Art. 6 GRCh bei einem Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GRCh ggf. als kollidierendes Grundrecht in die Abwägung einzustellen wäre, kommt es auf den Schutzgehalt von Art. 6 GRCh an. Dieser wird nachfolgend unter Ziff. 4 analysiert.

4. 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. Ziff. 4.1. geht auf die hierzu im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Ansichten ein und Ziff. 4.2. gibt einen Überblick über EuGH-Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 6 GRCh.

4.1. Im Schrifttum vertretene Positionen zur Auslegung von Art. 6 GRCh

Die im Schrifttum zur Auslegung von Art. 6 GRCh vertretenen Positionen unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, dass auf der einen Seite eine strikte **Kohärenz mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit aus Art. 5 EMRK** angenommen wird. In diesem Fall schützt Art. 6 GRCh nur die körperliche Fortbewegungsfreiheit (vgl. Ziff. 4.1.1.). Auf der anderen Seite gehen Stimmen im Schrifttum davon aus, dass die Eigenständigkeit und Besonderheiten des EU-Rechts einen **über Art. 5 EMRK hinausgehenden Schutzgehalt von Art. 6 GRCh** nahelegen. In diesem Fall könnte Art. 6 GRCh ein allgemeines Recht auf (öffentliche) Sicherheit verbürgen (vgl. Ziff. 4.1.2.).

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

Unter Verweis auf die 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.²³

Nachfolgend wird daher auf die Auslegung von Art. 5 EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (Ziff. 4.2.1.) und die hieraus im Schrifttum gezogenen Schlussfolgerungen für die Auslegung von Art. 6 GRCh (Ziff. 4.2.2.) eingegangen.

22 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a.*, Rn. 65 m. w. N. aus der Rechtsprechung. Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2022, Rs. C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies u. a.*, Rn. 41, m. w. N. aus der Rechtsprechung; 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.

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

4.1.1.1. Art. 5 EMRK und seine Auslegung durch den EGMR

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 Nichtbefolgung 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 betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlaß zu der Annahme 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 Erziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;
- e) rechtmäßige Freiheitsentziehung mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgift-süchtigen 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.“²⁴

Aus der Rechtsprechung des EGMR folgt, dass Art. 5 EMRK vor willkürlichen oder ungerechtfertigten Freiheitsentziehungen schützen soll.²⁵ 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).²⁶

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

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

26 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.

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 Art. 8 EMRK normierten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens hinsichtlich des Kindeswohlschutzes²⁷ ab.²⁸

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 **Erllass wirksamer Strafrechtsnormen und Strafverfolgungsmechanismen**. Dazu kann – unter bestimmten, genau definierten Umständen – auch eine positive Verpflichtung der Behörden zählen, vorbeugende operative Schutzmaßnahmen zu ergreifen.²⁹ 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.³⁰

4.1.1.2. 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.³¹

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

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

29 Abgesehen von allgemeinen Sicherheitsvorkehrungen 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.

30 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.

31 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.

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**.³² Art. 6 GRCh solle Sicherheit *vor* dem Staat gewährleisten, nicht Sicherheit *durch* den Staat.³³ Aus der Bestimmung könne kein grundrechtlich verbürgter, umfassender Anspruch auf Sicherheit hergeleitet werden.³⁴

Begründet wird diese Auslegung insbesondere mit der Kohärenzbestimmung aus Art. 52 Abs. 3 GRCh und den entsprechenden Charta-Erläuterungen.³⁵ In den Charta-Erläuterungen heißt es, dass die Rechte aus Art. 6 GRCh denen aus Art. 5 EMRK entsprechen. Daher dürften Begrenzungen des Gewährleistungsgehalts von Art. 6 GRCh nicht über die nach Art. 5 EMRK zulässigen Begrenzungen hinausgehen.³⁶ Zudem ergibt sich aus den Charta-Erläuterungen, dass die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte auch durch die Rechtsprechung des für die Auslegung der EMRK zuständigen EGMR bestimmt werden.³⁷

Darüber hinaus werden die **Entstehungsgeschichte** von Art. 6 GRCh sowie **rechtssystematische, rechtspraktische und demokratietheoretische Gründe** für eine an Art. 5 EMRK orientierte Auslegung 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.³⁸ 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“.³⁹

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

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

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

35 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.

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

37 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (32 f.); EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2019, Rs. C-128/18, Dorobantu, Rn. 58.

38 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.

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

Allein die Strukturverschiedenheit zwischen Europarat und EU reiche nicht, um von einem über Art. 5 EMRK hinausgehenden Gewährleistungsgehalt auszugehen.⁴⁰ 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.⁴¹ 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 GRCh (Recht auf Leben) und Art. 3 Abs. 1 GRCh (Recht auf körperliche Unversehrtheit) herleiten.⁴²

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)“⁴³ 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 lösbaren Schwierigkeiten konfrontieren.⁴⁴ 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.⁴⁵

4.1.2. 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.

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

41 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.

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

43 *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)“.

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

45 Vgl. *Buchholtz*, 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.

Zur Begründung werden vereinzelt dogmatische Erwägungen angeführt.⁴⁶ Im Wesentlichen wird aber mit der **Strukturverschiedenheit zwischen Europarat und EU** bzw. der **Autonomie des Unionsrechts** argumentiert. Ein Anhaltspunkt für dieses Argument findet sich in den Charta-Erläuterungen. Denn dort heißt es zu Art. 52 Abs. 3 GRCh, 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.“⁴⁷

In diesem Sinne hat auch der EuGH etwa in seinem Gutachten 2/13 zum Beitritt der EU zur EMRK festgestellt:

„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“.⁴⁸

Diejenigen, die von einem über Art. 5 EMRK hinausgehenden Schutzgehalt von Art. 6 GRCh ausgehen, nehmen vor allem die Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Bezug (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 ff. AEUV).⁴⁹ Art. 6 GRCh sei 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.“⁵⁰ Ein vom Europarat und EGMR durchzusetzendes

46 *Klement*, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechtsschutz, 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.

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

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

49 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 Grundrechtsschutz, 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.

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

Recht auf staatlich gewährleistete Sicherheit sei nicht erforderlich; innerhalb der EU sei das anders.⁵¹ Art. 6 GRCh beinhalte daher auch einen **allgemeinen (Auffang-)Schutzanspruch** gegenüber der EU und Mitgliedstaaten, **vor Übergriffen Privater⁵² geschützt zu werden.**⁵³

4.2. Rechtsprechung des EuGH zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 GRCh

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

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung mehrfach bestätigt, dass die Rechte aus Art. 6 GRCh den Rechten aus Art. 5 EMRK entsprechen. Deshalb sei Art. 6 GRCh gemäß Art. 52 Abs. 3 GRCh die gleiche Bedeutung und Tragweite beizumessen, wie Art. 5 der EMRK (in der Auslegung durch den EGMR),⁵⁴ ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der EU berührt werde.⁵⁵ 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.

Aus den Jahren 2016 und 2017 gibt es (wenige) Entscheidungen bzw. Gutachten des EuGH, die als **Anhaltspunkte für ein allgemeines Sicherheitsrecht** aus Art. 6 GRCh interpretiert wurden.⁵⁶ So stellte der Gerichtshof bei der Prüfung von Eingriffen in die Datenschutzgrundrechte aus Art. 7, 8 GRCh bzw. das Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit aus Art. 6 GRCh fest, dass die mit diesen Eingriffen jeweils verfolgten Ziele des Schutzes nationaler Sicherheit, öffentlicher Sicherheit bzw. öffentlicher Ordnung legitime Gemeinwohlziele der EU seien. Diese **Gemeinwohl-**

51 *Klement*, in: Grabenwarter, EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechtesschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 98 f.

52 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.).

53 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 Grundrechtesschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 95 (gegen eine generelle Subsidiarität).

54 Aus diesem Grund sei Art. 5 Abs. 1 bei der Auslegung von Art. 6 GRCh zu berücksichtigen. Entsprechend prüft der EuGH die Rechtmäßigkeit von Eingriffen in Art. 6 GRCh anhand von Art. 52 Abs. 1 GRCh und Art. 52 Abs. 3 GRCh i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EMRK, vgl. 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.

55 Vgl.: 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 19. September 2019, Rs. C-467/18, Rayonna prokuratura Lom, Rn. 42; 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. 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.

56 Vgl. ausführlich: Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 EU-Grundrechtecharta und zum Recht auf Asyl gemäß Art. 18 EU-Grundrechtecharta, EU 6 - 3000 – 040/24, XX. Oktober 2024, S. 13 f.

ziele trügen „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.⁵⁷

Diese vom EuGH hergestellte Verbindung zwischen der Verpflichtung jedes Staates, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, und dem grundrechtlichen Recht auf Sicherheit wurde im Schrifttum teils als Hinweis gedeutet, dass Art. 6 GRCh neben der Fortbewegungsfreiheit einen **zweiten Teilbereich**, das **Recht auf Sicherheit**, beinhalte.⁵⁸ Die Urteile sind auf Kritik gestoßen.⁵⁹ Selbst diejenigen, die einem eigenständigen Recht auf Sicherheit neutral oder positiv gegenüberstehen, betonten aber, dass der EuGH dessen **Konturen völlig offengelassen** habe.⁶⁰ 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.⁶¹

Im Jahr 2020 stellte der EuGH in seinem Urteil zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a.⁶² fest, dass Art. 5 EMRK den Einzelnen (nur) vor willkürlichen oder ungerechtfertigten Freiheitsentziehungen schützen solle. Da **Art. 5 EMRK einen Freiheitsentzug durch eine staatliche Stelle** betreffe, könne Art. 6 GRCh **nicht dahin ausgelegt** werden, dass er die **staatlichen Stellen verpflichtet, spezifische Maßnahmen zur Ahndung bestimmter Straftaten zu erlassen**.⁶³ Wie der EGMR (Ziff. 4.1.1.1.) und Teile der Literatur (Ziff. 4.1.1.2.) geht der EuGH davon aus, dass konkrete Schutzpflichten aus anderen Grundrechten folgen könnten (Recht auf körperliche Unversehrtheit

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

58 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.

59 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.

60 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.

61 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 Grundrechtsschutz, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 100.

62 Vgl. ausführlich: Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Zum Recht auf Sicherheit aus Art. 6 EU-Grundrechtecharta und zum Recht auf Asyl gemäß Art. 18 EU-Grundrechtecharta, EU 6 - 3000 – 040/24, XX. Oktober 2024, S. 14 ff.

63 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.

aus Art. 3 GRCh, Folterverbot aus Art. 4 GRCh, Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 7 GRCh). Nur diese waren im konkreten Fall für die Rechtsgüterabwägung relevant.⁶⁴

Was die zuvor thematisierte Verbindung zwischen den Gemeinwohlzielen (nationale Sicherheit, öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung) und dem Recht auf Sicherheit aus Art. 6 GRCh angeht, sei auf die Ausführungen des Generalanwalts (GA) Sánchez-Bordona in seinen Schlussanträge zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. verwiesen. Dort erläuterte er, dass die durch Art. 6 GRCh geschützte Sicherheit nicht mit der öffentlichen Sicherheit gleichzusetzen sei. Es gehe bei Art. 6 GRCh um die *persönliche* Sicherheit, nicht um die der Existenz des Staates innewohnende öffentliche Sicherheit. Das Recht auf Sicherheit habe mit der öffentlichen Sicherheit genauso viel zu tun wie jedes andere Grundrecht. Denn die öffentliche Sicherheit sei eine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung der Grundrechte und Grundfreiheiten.⁶⁵

4.3. Ergebnis zu Art. 6 GRCh

Im Schrifttum besteht keine Einigkeit darüber, ob Art. 6 GRCh – wie Art. 5 EMRK – lediglich vor willkürlichen und ungerechtfertigten Freiheitsentziehungen schützen oder darüber hinaus ein allgemeines Recht auf staatlichen Schutz vor Kriminalität und sonstigen Gefährdungen gewährleisten soll (vgl. Ziff. 4.1.).

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.⁶⁶ Bei der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde Art. 6 GRCh hingegen nicht als abwägungsrelevanter Gesichtspunkt herangezogen. Das Urteil zur Rechtssache La Quadrature du Net u. a. spricht dafür, dass der EuGH den Gewährleistungsgehalt von Art. 6 GRCh auf den Schutz vor willkürlicher und ungerechtfertigter staatlicher Freiheitsentziehung begrenzt sieht. Er leitete in diesem Urteile keine positiven staatlichen Pflichten zur Verbrechensbekämpfung aus Art. 6 GRCh ab (vgl. Ziff. 4.2.)

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 oder als „Auffangschutzanspruch vor Übergriffen Privater“ (siehe Ziff. 4.1.2. a. E.) zu verstehen und insofern in eine Rechtsgüterabwägung einzustellen wäre.

64 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. 126 f.

65 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.

66 Art. 6 GRCh 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 GRC 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.).

5. Ergebnis zum Verhältnis von Art. 10 GRCh zu Art. 6 GRCh

Sofern der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta eröffnet ist (vgl. Ziff. 2) und ein Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GRCh vorliegt, kann dieser unter Beachtung von Art. 52 Abs. 1 GRCh und Art. 52 Abs. 3 GRCh gerechtfertigt werden (vgl. Ziff. 3.2.). Relevant ist insofern insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh. Danach ist u. a. zu gewährleisten, dass die Schwere des Eingriffs in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen steht. Sofern durch eine Maßnahme mehrere (kollidierende) EU-Grundrechte betroffen sind, kommt es darauf an, dass die mit dem Schutz der verschiedenen Rechte verbundenen Erfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden und dass zwischen ihnen ein angemessenes Gleichgewicht besteht.⁶⁷

Sofern also durch eine Maßnahme der EU oder der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts sowohl Art. 10 Abs. 1 GRCh als auch Art. 6 GRCh betroffen sein sollten, kommt im Rahmen der Rechtfertigungsprüfung eine Abwägung zwischen diesen beiden Rechten in Betracht. „Betroffen“ kann Art. 6 GRCh aber nur sein, wenn die in Rede stehende Maßnahme seinen Gewährleistungsgehalt berührt.

Wie unter Ziff. 4.2. und Ziff. 4.3. dargestellt, spricht der aktuelle Stand der EuGH-Rechtsprechung dafür, dass Art. 6 GRCh im Einklang mit Art. 5 EMRK nur vor willkürlicher oder ungerechtfertigter staatlicher Freiheitsentziehung schützt. Demgegenüber gibt es nach derzeitigem Stand der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, Art. 6 GRCh als subjektives Recht auf öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Auffangschutzanspruch gegen von Dritten ausgehenden Gefahren zu verstehen. Dies spricht dagegen, dass Art. 6 GRCh im Rahmen einer Rechtsgüterabwägung Einschränkungen der Religionsfreiheit etwa zum Schutz der inneren oder äußeren Sicherheit des Staates rechtfertigen könnte. Dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, angemessene Einschränkungen der Religionsfreiheit zum Schutz eines Gemeinwohlziels vorzunehmen.

Fachbereich Europa

67 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a., Rn. 65 m. w. N. aus der Rechtsprechung.