

Zur Reichweite der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers

- aus Anlass von EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006 -

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Reichweite der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers – aus Anlass von EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27.6.2006 -, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2007, S. 61-64. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Problemstellung

Der Grundsatz der Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die gemeinschaftlichen Grundrechte gehört mittlerweile zu den Allgemeinplätzen im europäischen Verfassungsrecht¹ und ist auch aus Art. 6 Abs. 2 EUV abzuleiten, wonach die „Union“ – worunter jedenfalls in diesem Zusammenhang auch die Gemeinschaften zu verstehen sind – die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, achtet². Weiter ist dieser Grundsatz in Art. 51 Abs. 1 S. 1 Grundrechtecharta niedergelegt.

Letztlich in der bisherigen Diskussion um die Geltung der Grundrechte kaum diskutiert wurde allerdings die Frage, wie weit genau die inhaltliche Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die Gemeinschaftsgrundrechte geht: Sicherlich impliziert sie, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst in den jeweiligen Rechtsakten keine Bestimmungen annehmen darf, die als solche gegen die Gemeinschaftsgrundrechte verstoßen. Noch nicht beantwortet ist damit aber die Frage, ob und inwieweit den Gemeinschaftsgrundrechten darüber hinaus eine Pflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers zu entnehmen ist, gemeinschaftliche Rechtsakte – wobei die Problematik insbesondere bei Richtlinien relevant wird – so auszugestalten, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht

¹ Vgl. zu der Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die gemeinschaftlichen Grundrechte etwa *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, § 4, Rn. 267 ff.; *Pache*, Die Europäische Grundrechtecharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, *EuR* 2001, 275 (477); *Nowak*, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 6, Rn. 28 f.; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV / EGV. Kommentar, Art. 51 GrCh, Rn. 4 ff., jeweils m.w.N.

² Aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-94/00 (*Roquette Frères*), Slg. 2002, I-9011, Rn. 25; EuGH, Rs. C-112/00 (*Schmidberger*), Slg. 2003, I-5659, Rn. 71; EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 35 ff.

ausdrücklich verpflichtet werden, die einschlägigen grundrechtlichen Garantien zu beachten. Diesfalls dürfte der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung oder Durchführung von Gemeinschaftsrecht nur soweit einen Gestaltungsspielraum einräumen, wie dieser mit den Grundrechten vereinbar ist. Auf den ersten Blick könnte man geneigt sein, diese Frage allgemein zu verneinen, da die Mitgliedstaaten ja sowieso jedenfalls an die EMRK gebunden sind und im Übrigen bei der Umsetzung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts die gemeinschaftlichen Grundrechte zu beachten haben³. Ein solcher Ansatz wirft allerdings insofern Fragen auf, als eine Nichtregelung bestimmter (grundrechtsrelevanter) Fragen in Bezug auf die Effektivität der Beachtung der Grundrechte und die klare Regelung bestimmter Aspekte erhebliche negative Auswirkungen zeitigen kann, die die tatsächliche Beachtung der Grundrechte bei Anwendung und / oder Umsetzung von Gemeinschaftsrecht gefährden kann. Insofern könnte es sich dann doch aufdrängen, den Gemeinschaftsgesetzgeber zumindest unter gewissen Voraussetzungen bzw. bei gewissen Fallgestaltungen zur ausdrücklichen Regelung grundrechtsrelevanter Vorgaben zu verpflichten.

Vor diesem Hintergrund will der nachfolgende kurze Beitrag dieser Frage nachgehen, dies ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH in einem jüngeren Urteil, in dem es um die Rechtmäßigkeit der RL 2003/86 über das Recht auf Familienzusammenführung⁴ ging⁵. Nach einem kurzen Hinweis auf die für die vorliegend behandelte Problematik relevanten Aussagen des EuGH (II.) sollen die Voraussetzungen entwickelt werden, unter denen der Gemeinschaftsgesetzgeber ausdrücklich eine Regelung vorzusehen hat, die die gemeinschaftlichen Grundrechte beachtet bzw. eine entsprechende ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten beinhaltet, womit insoweit die Einräumung eines Gestaltungsspielraums ausgeschlossen ist (III.).

II. Das Urteil des EuGH in der Rs. C-540/03

In der Rs. C-540/03⁶ stand im Wesentlichen die Vereinbarkeit von drei Bestimmungen der RL 2003/86 über die Familienzusammenführung⁷ mit der EMRK zur Debatte, nämlich von Art. 4

³ Vgl. nur EuGH, Rs. 5/88 (Wachauf), Slg. 1989, 2609, Rn. 19; EuGH, Rs. C-2/92 (Bostock), Slg. 1994, I-955, Rn. 16; EuGH, Rs. C-63/93 (Duff u.a.), Slg. 1996, I-569, Rn. 29; EuGH, Rs. C-15/05 (Earl de Kerlast), Slg. 1997, I-1961, Rn. 36. Aus dem Schrifttum etwa *Scheuing*, Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten, EuR 2005, 579 ff.; *Besselink*, The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter, MJ 2001, 68 ff.; *Brosius-Gersdorf*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2005; *Schaller*, Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, 2003.

⁴ ABl. 2003 L 251, 2.

⁵ EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006.

⁶ EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006.

⁷ ABl. 2003 L 251, 2. Zu dieser Richtlinie etwa *Groenedijk*, Familienzusammenführung als Recht nach Gemeinschaftsrecht, ZAR 2006, 191 ff.; *Schaffrin*, Which standard for family reunification of third-country nationals in the European Union, in: Carlier/de Bruycker (Hrsg.), Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates, 2005, 90 ff.; *Peers*, Family Reunion and Community Law, in: Walker

Abs. 1 letzter Unterabsatz (Möglichkeit der Prüfung der Integration beim Familiennachzug von Kindern über 12 Jahren), Art. 4 Abs. 6 (Möglichkeit der zeitlichen Beschränkung der Antragstellung für den Familiennachzug von Kindern auf die Zeit bis zum 15. Lebensjahr) und Art. 8 („Wartefristen“ für den Familiennachzug von zwei bis drei Jahren). Der EuGH bejahte im Ergebnis die Vereinbarkeit der genannten Richtlinienbestimmungen mit der EMRK. Es ist nicht Thema dieses Beitrages, die diesbezüglichen materiellrechtlichen Fragen im Einzelnen zu erörtern; in unserem Zusammenhang interessant sind aber folgende Aspekte:

- Im Rahmen der Zulässigkeit der Klage⁸ befasste sich der EuGH mit der Einrede des Rates, an sich richte sich die Klage gegen nationale Vorschriften, da die Bestimmungen, deren Nichtigkeit beantragt wird, Ausnahmen von den Verpflichtungen, die die Richtlinie auferlegt, vorsehen, so dass es letztlich darum gehe, ob die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung die Grundrechte beachten; in Wirklichkeit richte sich die Klage damit gegen Handlungen der Mitgliedstaaten, nicht gegen diejenigen eines Organs der Gemeinschaft. Die Kommission machte in diesem Zusammenhang geltend, die vom Gerichtshof ausgeübte Kontrolle der Beachtung der Grundrechte gehöre zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts und dürfe daher nicht auf den Fall beschränkt sein, dass eine Richtlinienbestimmung die Mitgliedstaaten zum Erlass bestimmter, gegen Grundrechte verstoßender Maßnahmen verpflichte, sondern auch den Fall erfassen müsse, dass die Richtlinie derartige Maßnahmen ausdrücklich zulasse. Denn man dürfe von den Mitgliedstaaten nicht erwarten, dass sie selbst erkennen, dass eine bestimmte, nach einer Gemeinschaftsrichtlinie zulässige Maßnahme gegen Grundrechte verstoße. Der Gerichtshof wies die Einrede des Rates mit zwei recht knappen Erwägungen zurück: Einerseits führe ein den Mitgliedstaaten eingeräumter Beurteilungsspielraum nicht dazu, dass diese Bestimmungen – also im vorliegenden Fall die zur Debatte stehenden Ausnahmeregelungen – nicht nach Art. 230 EGV überprüft werden könnten. Andererseits sei es möglich, dass eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung als solche die Grundrechte missachtet, wenn sie den Mitgliedstaaten vorschreibt oder ihnen ausdrücklich oder implizit gestattet, nationale Gesetze zu erlassen oder beizubehalten, die die Grundrechte missachten.
- Bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz RL 2003/86 (Einschränkung der Nachzugsmöglichkeit von Kindern über 12 Jahren, die unabhängig vom Rest der Familie kommen) mit Art. 8 EMRK prüft der EuGH nach ausführlicher Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ob gerade diese Ausnahmebestimmung mit den Vorgaben der EMRK in Widerspruch steht, was im Ergebnis verneint wird. Der Gerichtshof weist insbesondere darauf hin, dass der den Mitgliedstaaten durch diese Bestimmung eingeräumte Gestaltungsspielraum begrenzt sei und letztlich mit demjenigen, den der

(Hrsg.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, 2004, 143 ff.; *Cortés Martín*, *Immigration et regroupement familial dans l'Union européenne: un droit à géométrie variable?*, RDUE 2005, 721 ff.

⁸

EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 15 ff.

EGMR den Vertragsstaaten zugestehe, übereinstimme⁹. Zwar räume diese Bestimmung den Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum ein (u.a. durch das Abstellen auf den Begriff der „Integration“, der nicht definiert wird); jedoch stehe dieser als solcher mit Art. 8 EMRK in Einklang. Die Mitgliedstaaten seien bei der Umsetzung und Anwendung im Einzelfall verpflichtet, Art. 8 EMRK Rechnung zu tragen, und aus weiteren Bestimmungen der Richtlinie ergebe sich, dass das Wohl des Kindes zu berücksichtigen ist.

- In Bezug auf Art. 4 Abs. 6 RL 2003/86 (Möglichkeit der Mitgliedstaaten vorzusehen, dass Anträge auf Familienzusammenführung für minderjährige Kinder gestellt werden müssen, bevor diese das fünfzehnte Lebensjahr vollendet haben)¹⁰ erachtet es der EuGH als entscheidend, ob die angefochtene Bestimmung als solche die Grundrechte beachtet, wobei insbesondere zu prüfen sei, ob die Mitgliedstaaten ausdrücklich oder implizit zur Missachtung von Grundrechten ermächtigt werden. Im Ergebnis verneint der EuGH diese Frage, insbesondere unter Bezugnahme auf den Umstand, dass die Bestimmung nicht so ausgelegt werden könne, als würde sie es den Mitgliedstaaten verbieten, einen Antrag in Bezug auf ein über 15 Jahre altes Kind zu prüfen, oder sie dazu ermächtigt, von der Prüfung abzusehen. Weiter betont der EuGH, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichte, den Antrag im Hinblick auf das Kindeswohl und im Bemühen um eine Förderung des Familienlebens zu prüfen.
- Was Art. 8 RL 2003/86 („Wartefristen“ für die Familienzusammenführung) betrifft¹¹, kommt der EuGH zum Schluss, dass solche „Wartefristen“ nicht als solche gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) verstoßen, insbesondere auch angesichts des Umstandes, dass die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie verpflichtet werden, das Wohl der Kinder und das Interesse an der Familienzusammenführung zu berücksichtigen. Soweit die Richtlinie den Mitgliedstaaten also einen Ermessensspielraum belässt, sei dieser weit genug, um ihnen die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie in einer mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten seien denn auch im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts gehalten, die Grundrechte zu beachten.

Ergänzend sei zudem darauf hingewiesen, dass der EuGH sich bereits in anderen Urteilen (zumindest sehr knapp) mit der Frage auseinander gesetzt hatte, ob und inwieweit im Falle der Einräumung eines Handlungsspielraums durch eine Richtlinie ein Verstoß gegen gemeinschaftliche Grundrechte vorliegen könne. Hinzuweisen ist insbesondere noch auf zwei Urteile:

- In der Rs. C-101/01¹² betonte der EuGH in Bezug auf die RL 95/46 (Datenschutzrichtlinie)¹³, dass diese den Mitgliedstaaten zwar für die Umsetzung in vielerlei Hinsicht einen Handlungsspielraum einräume; nichts lasse aber die Annahme zu, dass es der in ihr vorgesehenen Regelung an Vorhersehbarkeit mangle

⁹ EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 52 ff.

¹⁰ EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 84 ff.

¹¹ EuGH, Rs. C-540/03, Parlament/Rat, Urteil vom 27. Juni 2006, Rn. 97 ff.

¹² EuGH, Rs. C-101/01 (Lindqvist), Slg. 2003, I-12971, Rn. 84.

¹³ RL 95/46 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 L 281, 31.

oder dass ihre Bestimmungen als solche gegen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere die Grundrechte, verstoßen.

- In der Rs. C-293/97¹⁴ ging es um die Vereinbarkeit einer Bestimmung der RL 91/676¹⁵ mit dem Verursacherprinzip (einem verbindlich in Art. 174 Abs. 2 EGV festgeschriebenen umweltrechtlichen Handlungsprinzip¹⁶), eine letztlich dogmatisch parallel gelagerte Fragestellung wie diejenige nach der Vereinbarkeit einer Richtlinienbestimmung mit gemeinschaftlichen Grundrechten¹⁷. Der EuGH stellte hier fest, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach der Richtlinie gerade nicht verpflichtet werden müssten, Belastungen zu tragen, die mit der Beseitigung einer Verunreinigung verbunden sind, zu der sie nicht beigetragen haben, und dass es den Mitgliedstaaten obliege, bei der Durchführung der Richtlinie die anderen Verunreinigungsquellen zu berücksichtigen und den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe keine Kosten für die Beseitigung der Verunreinigung aufzuerlegen, die in Anbetracht der Gegebenheiten nicht erforderlich seien.

III. Inhaltliche Tragweite der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers

Versucht man vor dem Hintergrund und auf der Grundlage der skizzierten Rechtsprechung eine Annäherung an die eingangs ausgeführte Problematik, so dürften in erster Linie drei Gruppen von Erwägungen relevant sein:

- Als Ausgangspunkt ist zunächst an die eingangs¹⁸ bereits erwähnte und grundsätzlich nicht bestrittene Grundrechtsbindung der Unions- bzw. Gemeinschaftsorgane zu erinnern. Man wird aus dieser Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane ableiten können, dass die Gesamtheit des gemeinschaftlichen Rechtsakts – also alle seine Bestimmungen – mit den gemeinschaftlichen Grundrechten in Einklang stehen müssen.
- Zweitens sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung jedenfalls an die gemeinschaftlichen Grundrechte gebunden, was insbesondere impliziert, dass sie auch über die Vorgaben des Sekundärrechts hinaus die Grundrechte zu beachten haben.
- Drittens ist aus der Rechtsprechung abzuleiten, dass die Einräumung eines Beurteilungsspielraums im Rahmen der Umsetzung als solcher jedenfalls zulässig ist; allerdings darf die Richtlinie bzw. die betreffende Richtlinienbestimmung nicht ausdrücklich oder implizit zum Erlass von nationalen Umsetzungsmaßnahmen ermächtigen, die gegen gemeinschaftliche Grundrechte verstoßen.

Die entscheidende Frage im Zusammenhang mit der inhaltlichen Tragweite der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers geht damit dahin, unter welchen Voraussetzungen eine ausdrückliche oder implizite Ermächtigung zur Grundrechtsverletzung bejaht werden kann. In Anknüpfung an die Rechtsprechung können hier drei Fallgruppen unterschieden werden: die entsprechende Problematik wird in der Richtlinie gar nicht geregelt

¹⁴ EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603.

¹⁵ RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

¹⁶ Hierzu nur m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, 97 ff.

¹⁷ Zu dieser Parallelität m.w.N. *Epiney*, Zur Bindungswirkung der gemeinschaftsrechtlichen „Umweltprinzipien“ für die Mitgliedstaaten, FS Manfred Zuleeg, 2005, 633 (639 f.).

¹⁸ Oben I.

bzw. angesprochen (1.), die Richtlinie enthält zwingende Vorgaben (2.) und die Konstellation der Einräumung von Gestaltungsspielräumen (3.).

1. Fehlende Regelung auf Gemeinschaftsebene

Zunächst ist es denkbar, dass eine (potentiell) grundrechtsrelevante Frage in dem entsprechenden Gemeinschaftsrechtsakt gar nicht angesprochen wird, ihre Erwähnung in dem Umsetzungs- oder Durchführungsakt aber notwendig oder sachdienlich sein kann. Grundsätzlich wird in einer solchen Konstellation ein Verstoß des Gemeinschaftsrechtsakts gegen gemeinschaftliche Grundrechte zu verneinen sein: Denn der Gemeinschaftsgesetzgeber ist nicht verpflichtet, in einem zu erlassenden Rechtsakt alle möglichen grundrechtlichen Vorgaben ausdrücklich zu regeln; vielmehr haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung sich ggf. aufdrängende oder als notwendig erweisende grundrechtliche Fragen zu regeln, wobei sie im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sind. Dieser Grundsatz erscheint schon deshalb zwingend, weil ein Verstoß eines Gemeinschaftsrechtsakts gegen gemeinschaftliche Grundrechte grundsätzlich nur bezüglich ausdrücklich formulierter Bestimmungen möglich ist, nicht jedoch im Falle des Unterlassens.

Deutlich wird damit auch, dass der hier formulierte Grundsatz dann eine Ausnahme kennen muss, wenn sich aus den möglicherweise einschlägigen Grundrechten Schutzpflichten des Gemeinschaftsgesetzgebers ableiten lassen¹⁹, wie dies etwa im Falle der Regelung patentrechtlicher Fragen in Bezug auf den Schutz der menschlichen Würde denkbar ist²⁰. Solche Schutzpflichten, die den Gemeinschaftsgesetzgeber zum Handeln verpflichten, sind letztlich im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Erlass eines gemeinschaftlichen Rechtsakts denkbar, etwa in dem Sinn, dass aufgrund des Zusammenhangs einer bestimmten Regelung mit dem Schutz eines (anderen) Rechtsguts eine Schutzregelung unumgänglich ist. Hingegen wird im Falle völliger „Untätigkeit“ des Gemeinschaftsgesetzgebers eine solche Schutzpflicht für den Gemeinschaftsgesetzgeber nur in Ausnahmefällen greifen.

2. Zwingende Vorgaben im Sekundärrecht

Soweit Richtlinien zwingende, von den Mitgliedstaaten also jedenfalls umzusetzende Vorgaben enthalten, wirft die Reichweite bzw. der Inhalt der Grundrechtsbindung des

¹⁹ Vgl. zu den Schutzpflichten im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsgrundrechten etwa *Szczekalla*, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 5, Rn. 7 ff.; ausführlich *Szczekalla*, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002, 712 ff.; *Streuer*, Die positiven Verpflichtungen des Staates, 2003, 191 ff.

²⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-377/88 (Niederlande/EP und Rat), Slg. 2001, I-7079, Rn. 69 ff.

Gemeinschaftsgesetzgebers keine besonderen Probleme auf: Hier hat die entsprechende gemeinschaftliche Regelung zwingend in Einklang mit den Gemeinschaftsgrundrechten zu stehen.

3. *Einräumung eines Gestaltungsspielraums*

Komplexer gestaltet sich die Rechtslage im Falle des Einräumens von Gestaltungsspielräumen durch Richtlinienbestimmungen oder durchzuführenden Verordnungsbestimmungen, die sich insbesondere aus der Befugnis zum Erlass von Ausnahmebestimmungen als auch aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ergeben können. Aus der Rechtsprechung kann man hier den Grundsatz ableiten, dass die Einräumung eines derartigen Gestaltungsspielraums als solcher grundsätzlich mit Grundrechten vereinbar sein muss. Weiter dürfte die Rechtsprechung dahingehend auszulegen sein, dass die Möglichkeit einer grundrechtswidrigen „Ausnutzung“ des eingeräumten Gestaltungsspielraums noch nicht zwingend zur Nichtigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts bzw. der betreffenden Bestimmung führt, jedenfalls immer dann, wenn der eingeräumte Gestaltungsspielraum als solcher gemeinschaftsrechtskonform ist und sich aus der Gemeinschaftsrechtsbestimmung ergibt, dass Grundrechte zu beachten sind. Die Rechtsprechung fasst diese Anforderungen – wie erwähnt²¹ – so zusammen, dass die Mitgliedstaat weder ausdrücklich noch implizit ermächtigt werden dürfen, Umsetzungsbestimmungen zu erlassen, die den Anforderungen der Grundrechte nicht entsprechen. Dieser Grundsatz kann in Anknüpfung, Konkretisierung und teilweiser Weiterentwicklung der Rechtsprechung wie folgt präzisiert werden:

- Zunächst muss der eingeräumte Gestaltungsspielraum als solcher mit den einschlägigen Grundrechten vereinbar sein; denn jedenfalls besteht im Falle der Einräumung derartiger Spielräume eine gemeinschaftliche Regelung, so dass diese nach den bislang erörterten Grundsätzen als solche nicht gegen Grundrechte verstoßen darf. Dies impliziert insbesondere, dass das jeweilige Grundrecht in Bezug auf die getroffene Regelung den entsprechenden Gestaltungsspielraum erlauben muss und sich letzterer im Rahmen der durch das jeweilige Grundrecht gezogenen Grenzen bewegt.
- Damit in engem Zusammenhang stehend ist das Erfordernis, dass der Gestaltungsspielraum keine „Ermächtigung“ zu einem Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte implizieren darf. M.a.W. darf der Gestaltungsspielraum nur so weit gehen, wie die Vereinbarkeit mit den Grundrechten gewährleistet wird und jedenfalls nicht ausdrücklich den Erlass von Maßnahmen erlauben, die gegen Grundrechte verstoßen. Fraglich – und durch die Rechtsprechung nicht klar beantwortet – könnte in diesem Zusammenhang sein, ob sich aus der Bindung des

²¹ Oben II.

Gemeinschaftsgesetzgebers an die Grundrechte ableiten lässt, dass der Gestaltungsspielraum auch ausdrücklich eine Umschreibung dessen enthalten muss, was sich (noch) im Rahmen der einschlägigen Grundrechte bewegt. Letztlich wird es hier auf die Umstände des Einzelfalls ankommen, dies ausgehend von dem Grundsatz, dass die Formulierungen des Gemeinschaftsrechtsakts und damit die Einräumung des Gestaltungsspielraums jedenfalls keine implizite Ermächtigung zu einer grundrechtswidrigen Umsetzung enthalten dürfen. Denn eine in allen Fällen abschließende Umschreibung der grundrechtskonformen Umsetzungs- oder Durchführungsmöglichkeiten wäre angesichts des den Mitgliedstaaten häufig gerade bei Richtlinien systemimmanent eingeräumten Gestaltungsspielraumes weder sinnvoll noch möglich. Ein entscheidendes Kriterium für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage dürfte letztlich sein, ob sich aus dem Gesamtzusammenhang der jeweiligen Regelung eine ausdrückliche Umschreibung gewisser grundrechtskonformer Umsetzungsmaßstäbe insofern als notwendig erweist, als ansonsten die Regelung als implizite Ermächtigung zu einer grundrechtswidrigen Umsetzung verstanden werden könnte. Jedenfalls bei sehr grundrechtssensiblen Bereichen – wie der Frage des Familiennachzugs – dürfte es sich aber darüber hinaus empfehlen, bereits auf Gemeinschaftsebene möglichst konkrete Vorgaben zu formulieren, ein Anliegen, dem die RL 2003/86 sicherlich in zahlreichen Punkten nur teilweise entspricht.

- Jedenfalls dürfte man aus der Rechtsprechung ableiten können, auch wenn dies nicht ausdrücklich als Anforderung formuliert ist, dass im Falle der Einräumung von Gestaltungsspielräumen ein expliziter oder impliziter Hinweis in dem jeweiligen Rechtsakt auf die heranzuziehenden und zu beachtenden Grundrechte notwendig ist, jedenfalls in den Fällen, in denen diese im Rahmen der konkreten Umsetzung und Anwendung eine Rolle spielen. Bemerkenswert ist dieser Aspekt insofern, als die Mitgliedstaaten im Falle der Durchführung von Gemeinschaftsrecht sowieso die Grundrechte zu beachten haben, so dass ein solcher Hinweis an sich redundant wäre. Gleichwohl drängt sich ein solcher Hinweis insofern auf, als damit die einschlägigen Grundrechte erwähnt und die von den Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung ihres Gestaltungsspielraums zu beachtenden Kriterien bereits aufgezeigt werden. Die Frage, ob und inwieweit die einschlägigen Grundrechte bzw. maßgeblichen Gesichtspunkte tatsächlich ausdrücklich in der Richtlinie erwähnt werden müssen, kann ebenfalls nur in Anknüpfung an die Umstände des Einzelfalls beantwortet werden. Entscheidend dürfte auch hier sein, ob und inwieweit ansonsten eine implizite Ermächtigung zur grundrechtswidrigen Umsetzung zu bejahen wäre.
- Schließlich ist noch auf den Sonderfall der in Richtlinien häufig eingeräumten Möglichkeit, zu bestimmten Regelungen Ausnahmen oder Abweichungen vorzusehen, einzugehen, insbesondere auch angesichts des Umstandes, dass die Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 6 RL 2003/86 zumindest missverständlich ist. In Anknüpfung an den

Grundsatz, dass das Gemeinschaftsrecht weder explizit noch implizit zu einer Grundrechtsverletzung ermächtigen darf, genügt es nämlich nicht – wie die Rechtsprechung nahe legen könnte –, dass keine Pflicht besteht, sich auf eine Ausnahmebestimmung zu berufen. Vielmehr muss die vorgesehene Ausnahme selbst in vollem Umfang grundsätzlich mit den einschlägigen Grundrechten vereinbar sein. Im Hinblick auf die Formulierung solcher Ausnahmen ist dann wieder der bereits erwähnte Grundsatz zu beachten, wonach diese keine Ermächtigung zur Grundrechtsverletzung implizieren darf, was ggf. eine Präzisierung der bei der Anwendung der Ausnahme heranzuziehenden Kriterien erfordert.

IV. Schluss

Insgesamt ist die eingangs aufgeworfene Frage also insofern differenzierend zu betrachten, als die Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers durchaus implizieren kann, dass die den Mitgliedstaaten eingeräumten Gestaltungsspielräume in Anlehnung und unter Beachtung der grundrechtlichen Vorgaben auch ausdrücklich zu präzisieren sind. Zwar können die sich hieraus genau ergebenden Vorgaben erst unter Berücksichtigung der konkret zur Debatte stehenden Rechtsakte wirklich konkretisiert werden; die hier im Anschluss an die Rechtsprechung entwickelten Anforderungen und Kriterien stellen aber hierfür ein zu beachtendes „Prüfungsraster“ dar. Jedenfalls sind diese rechtlich zwingend zu beachtenden Vorgaben lediglich als Mindeststandards anzusehen.

Ganz allgemein ist vor diesem Hintergrund weiter anzumerken, dass die jedenfalls in gewissen Bereichen bestehende Tendenz des Gemeinschaftsgesetzgebers, Differenzen über die Ausgestaltung von Rechtsakten durch die Einräumung (weiter) Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten zu „überbrücken“, nicht nur den Zielen der Harmonisierung zuwiderlaufen kann, sondern auch im Falle der Vereinbarkeit mit den sich aus den Grundrechten ableitbaren Mindestvorgaben aus grundrechtlicher Sicht ggf. bedenklich – wenn auch nicht zwingend unzulässig – sein kann: Denn in all den Fällen, in denen grundrechtliche Garantien durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben betroffen sind und die grundrechtlich determinierten Grenzen nicht hinreichend klar formuliert werden, besteht eine gewisse Gefahr des Unterlaufens grundrechtlicher Garantien durch die mitgliedstaatliche Umsetzung, die mit der inzwischen erreichten Größe und damit auch Diversität der Europäischen Union eher zu- als abnehmen dürfte. Insofern ist der Gemeinschaftsgesetzgeber gut beraten, auch über die rechtlichen Mindestvorgaben hinaus die grundrechtlichen Garantien bzw. die sich aus diesen ergebenden Anforderungen möglichst präzise in den jeweiligen Gemeinschaftsrechtsakten zu formulieren.

